Militarización, militarismo y democracia:
¿nuevas tendencias en América Latina?

Marcos Robledo Hoecker
y Francisco J. Verdes-Montenegro (eds.)

Militarización, militarismo y democracia:

¿nuevas tendencias en América Latina?

Marcos Robledo Hoecker y
Francisco J. Verdes-Montenegro (eds.)

Gerardo Álvarez
Tamires A. Ferreira Souza
Adam Isacson
Francine Jácome
Laura Marcela Moreno
Marcos Robledo Hoecker
Lisa Sánchez
Arlene B. Tickner
Inge Helena Valencia.
Francisco J. Verdes-Montenegro

Fundación Carolina

Fundación Carolina, mayo 2023

Fundación Carolina
Pza. del Marqués de Salamanca, 8
4ª Planta. 28006 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
@Red_Carolina

ILUSTRACIÓN DE PORTADA:
Sebastián Guzmán
(exbecario de la Fundación Carolina)

REALIZACIÓN GRÁFICA:
Calamar Edición & Diseño

ISBN: 978-84-09-51452-6
Depósito Legal: M-17578-2023

La Fundación Carolina no comparte necesariamente
las opiniones manifestadas en los textos firmados
por los autores y autoras que publica.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0
Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

En esta edición se ha utilizado papel ecológico sometido a un proceso
de blanqueado ECF, cuya fibra procede de bosques gestionados de forma
sostenible.

Índice

Introducción 7
Marcos Robledo Hoecker y *Francisco J. Verdes-Montenegro*

Parte I. Perspectiva general, críticas e influencia externa

1. Militarización, emergencia del militarismo civil y erosión democrática en América Latina 21
Marcos Robledo Hoecker

2. Hacia una lectura crítica del militarismo y la militarización 63
Arlene B. Tickner

3. Estados Unidos y su influencia en el nuevo militarismo latinoamericano 75
Adam Isacson

Parte II. Estudios de caso

4. ¿Misión cumplida? La militarización de la gestión sanitaria frente a la COVID-19 en Brasil 95
Francisco J. Verdes-Montenegro y *Tamires A. Ferreira Souza*

5. Militarización civil. El caso de Colombia 119
Inge Helena Valencia y *Laura Marcela Moreno*

6. Militarización y militarismo en México 133
Lisa Sánchez y *Gerardo Álvarez*

7. Militarismo y militarización. El caso venezolano 153
Francine Jácome

Relatoría 171

Relación de autores/as 187

Introducción

Marcos Robledo Hoecker
Politólogo, profesor de la Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile

Francisco J. Verdes-Montenegro
Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid

1. Crisis de las democracias y militarización: singularidades y desafíos

El momento de crisis de globalización que experimenta el sistema internacional desde 2008, con su carácter de interregno, se ha visto acompañado en los últimos años de una dinámica de malestar hacia la democracia liberal que se ha sincronizado a escala global (Sanahuja, 2022). Así, esta no es ajena en sus efectos a ninguna región, manifestándose tanto en Europa, como en Estados Unidos o América Latina, entre otras, apreciándose cómo los regímenes iliberales y los autoritarismos competitivos van ganando terreno (Levistky y Way, 2020). Esta tendencia a escala internacional, a su vez, se está viendo acompañada en muchos casos de una dinámica de militarización que se plasma en un incremento de discursos y prácticas que institucionalizan el predominio de la esfera militar sobre la civil.

En América Latina, concretamente, esta militarización se ha hecho más palpable en el último lustro y una emergente literatura académica ha tratado de comprender el fenómeno y sus riesgos (Diamint, 2015; Kurtenbach y Scharpf, 2018; Verdes-Montenegro, 2019; Alda y Sampó, 2019; Kyle y Reiter, 2019; Pion-Berlin y Acácio, 2020; Ramalho *et al*., 2020; Namihas y Novak, 2022). Distintos trabajos, además, han apuntado que la pandemia de COVID-19 ha tenido el efecto de intensificar este proceso con las medidas adoptadas por distintos países durante el periodo más severo y virulento (Isacson, 2020; Verdes-Montenegro, 2020; Medeiros y Acácio, 2021).

Así, los estudios de caso revelan procesos de militarización recientes en potencias especialmente influyentes en las Américas, como Estados Unidos

(Pion-Berlin e Ivey, 2020; Brooks *et al.,* 2021); Brasil y México (Sánchez, 2020), en Estados con altos niveles de violencia, como los centroamericanos (Verdes-Montenegro y Rodríguez, 2020), Colombia (Rodriguez, 2018), y Venezuela (Jacome, 2020); pero también en países donde antes no se apreciaba esa tendencia, como se ha observado en Argentina (Battaglino, 2019) y Chile (Robledo, 2019).

Entre los factores explicativos de esta dinámica —además de las limitaciones de las transiciones a la democracia de la tercera ola democratizadora que experimentó la región—, la literatura ha tendido a vincular la dinámica de militarización con el prolongado proceso latinoamericano de securitización de la función policial en la lucha de los Estados contra el narcotráfico, impulsada desde hace décadas por Estados Unidos, y que significó la militarización de la llamada *guerra contra las drogas.* En años más recientes se observa una ampliación de esos roles policiales hacia ámbitos diversos, como la seguridad ciudadana, el control de fronteras y de las migraciones, además de otras funciones que, en algunos Estados de la región, están también fuertemente arraigadas, como el del desarrollo de actividades productivas, y también sanitarias durante la pandemia de la COVID-19.

En todo caso, uno de los rasgos distintivos de la dinámica de militarización que atraviesa América Latina ha sido que, luego de un prolongado periodo de reflujo militar, las élites políticas han comenzado a apelar a la militarización de los discursos, y a implementar unas prácticas que responden a esta lógica para fortalecer la legitimidad civil en circunstancias de descrédito y crisis política. Es decir, lejos de los golpes de Estado que caracterizaron otros periodos históricos —como medio a través del cual se iniciaron dinámicas de militarización en los sistemas políticos de la región—, se ha impuesto una lógica de "invitación" por parte de los mandatarios civiles a los militares a ir asumiendo mayores roles y prerrogativas. Esta singularidad, por lo tanto, amerita especial atención, porque existe un amplio espacio para profundizar en el análisis del fenómeno político de la militarización civil en América Latina.

En ese sentido, cabe advertir que la literatura sobre las relaciones cívico-militares continúan exhibiendo un sesgo basado en el supuesto heredado del periodo de las dictaduras militares de la segunda mitad del siglo XX, según el cual los procesos de militarización y el militarismo constituyen fenómenos impulsados esencialmente por los militares y no por los actores políticos. Sin embargo, América Latina se caracteriza por un pasado rico en Estados oligárquicos y fuerzas armadas pretorianas, así como élites regionales que impulsaron muchos de los golpes de Estado que caracterizaron el periodo de la Guerra Fría

(Rouquié 1989). En consecuencia, es posible hipotetizar que el nuevo militarismo latinoamericano tampoco es un fenómeno completamente nuevo, sino que, al tiempo que exhibe características nuevas, tiene raíces profundas en la historia regional. ¿Cuáles son pues, en su caso, las singularidades de la dinámica de militarización que se observa en la región?

Entre las interrogantes que también han aflorado, cabe preguntarse igualmente si existen semejanzas y/o diferencias en clave ideológica. Este debate no está zanjado ya que algún trabajo ha señalado el carácter transversal de esta dinámica, mientras otras lecturas la han interpretado con un sesgo mayor en las izquierdas autoritarias. En cambio, no hay que perder de vista el análisis que explica el fenómeno por el auge de la extrema derecha, que emula el estilo y las estrategias de tinte "trumpista", como refleja el caso paradigmático de Bolsonaro en Brasil. ¿Estamos ante un fenómeno transversal o podemos hablar de militarismos civiles de derecha o de izquierda?

Parece necesario, asimismo, realizar un análisis desagregado de los distintos componentes políticos e ideológicos del proceso de militarización, y examinar su vinculación con las ideologías y movimientos políticos que reproducen discursos y prácticas de seguridad basadas en paradigmas en crisis, de clase, nacionalistas, estatalizados, patriarcales, racistas o antropocénicos (Tickner, 2020a; 2020b).

En definitiva, el estudio de la dinámica de militarización y el militarismo en América Latina plantea desafíos e interrogantes tanto intelectuales como políticos de calado, entre ellos, el rol de los actores políticos civiles en el contexto de la crisis de los regímenes democráticos, así como la evolución de las relaciones civiles y militares en la región. Sin duda, una caracterización adecuada de la situación a escala regional contribuiría, asimismo, a una mejor comprensión internacional del momento de interregno que registra el sistema internacional y, con ello, a una mayor visibilización de los desafíos de la cooperación internacional y el multilateralismo.

2. ¿Qué hacer? Una contribución a la reflexión sobre el fenómeno de la militarización

Con estas interrogantes y desafíos de fondo, desde el área de Estudios y Análisis de la Fundación Carolina se puso en marcha en 2021 un Grupo de Trabajo (GT) sobre militarización y relaciones cívico-militares. Dicho grupo, coordinado por Marcos Robledo Hoecker, profesor de la Facultad de Gobierno de la Universi-

dad de Chile, se nutrió de un equipo paritario que atendía a equilibrios subregionales. Este desarrolló su trabajo a lo largo de ese año y 2022, según los siguientes objetivos generales y específicos.

En primer lugar, visibilizar la problemática, ilustrando la complejidad de su dinámica política y, en particular, de la evolución de las relaciones cívico-militares, en aras de una mejor comprensión del momento político regional y global. Como parte de este esfuerzo, el GT pretendió contribuir, en segundo lugar, al fortalecimiento democrático, vigorizando la red de comunidades políticas y epistémicas preocupadas en el estudio de la evolución de la democracia y de las relaciones cívico-militares, especialmente iberoamericanas, así como euro-latinoamericanas.

En tercer lugar, y con un carácter más específico, el GT concentró su estudio en la evolución del rol de los actores políticos en el proceso de militarización latinoamericano, intentando identificar, como pregunta de investigación, si existe un nuevo militarismo civil latinoamericano, identificando sus particularidades. Para ello, además de tener en cuenta las capacidades materiales, se pretendió por ultimo —pero desde el primer momento— prestar especial atención a elementos ideacionales e institucionales, en aras de captar en toda su complejidad el actual periodo de militarización, y diferenciarlo de dinámicas anteriores.

El GT, compuesto por siete especialistas además del coordinador, plasmó su labor en siete artículos publicados por la Fundación Carolina y recogidos en el presente libro. Los primeros avances de cada trabajo se expusieron en el seminario web: "¿Nuevo militarismo civil en América Latina?", que tuvo lugar el 12 de abril de 2022, y en el que se congregó a un grupo significativo, diverso e intergeneracional de la comunidad epistémica sobre relaciones cívico-militares en América Latina. Gracias al debate que se generó durante el mismo, se revisaron las contribuciones que se presentan en este volumen en su versión final. Al final del mismo, también se incluye la relatoría del seminario.

3. Estructura de la obra y una breve panorámica

Este libro consta de dos partes: una primera recoge las contribuciones que tienen un planteamiento más general, y en las que se incluyen perspectivas críticas y la influencia externa en la dinámica de la militarización. La segunda parte se nutre de cuatro estudios de caso sobre Brasil, Colombia, México y Venezuela.

La primera parte se inicia con la contribución de Marcos Robledo Hoecker, titulada "Militarización, emergencia del militarismo civil y erosión democrática en América Latina". En ella se examinan las consecuencias de la prolongada

militarización de la seguridad pública y de la sostenida expansión de los roles y prerrogativas de las fuerzas armadas en América Latina, proponiendo que la región ha ingresado en una etapa de creciente "militarismo civil". Esta problemática, además, se analiza atendiendo a su impacto desde un prisma democrático. A su vez, el capítulo señala cómo las élites políticas de la mayor parte de las democracias latinoamericanas, enfrentadas a una crisis de seguridad pública y a Estados débiles, han optado por la militarización del policiamiento, debido a la mejor aprobación de las fuerzas armadas, a pesar de su escaso —y a veces contraproducente— impacto en la seguridad pública. Se trata, por lo tanto, de una estrategia política para obtener o mantener el poder a partir de la naturalización de la militarización. En una gran cantidad de países, el militarismo civil está desplazando la gobernanza del policiamiento y de la relación civil-militar, desde un eje democrático hacia otro híbrido y, en algunos casos, autoritario. Ello contribuye a la erosión de las democracias latinoamericanas, deslegitimándolas y debilitando el control civil y del Estado de derecho. Por ello, como plantea el autor, el militarismo civil puede constituir un preludio y un camino a través del cual los países de la región transiten hacia nuevas regresiones democráticas.

Por su parte, Arlene Tickner, profesora titular de la Universidad del Rosario en Bogotá (Colombia), presenta una aportación de carácter conceptual con su capítulo "Hacia una lectura crítica del militarismo y la militarización". En él analiza la militarización y sus vínculos con la ideología del militarismo desde distintos enfoques críticos de la seguridad. Como señala la autora, se trata de aproximaciones que, más allá de sus diferencias, confrontan la ontología convencional de la seguridad en términos de su *qué* y sus *quiénes*, resaltando la función que cumplen los discursos en torno a la seguridad en la construcción de realidades determinadas. El texto se estructura en tres apartados en los que se abordan distintas definiciones del militarismo y la militarización; se explora la relación de coproducción entre estos fenómenos y la seguridad; y se discute el binomio cívico-militar con miras a evidenciar sus limitaciones como guía intelectual y práctica.

Con ello, se ofrecen distintas definiciones de los términos "militarismo" y "militarización", con miras a establecer su carácter general, su interconexión y su anclaje en las políticas estatales de seguridad. Asimismo, el texto se interroga sobre la relación cívico-militar presente en la mayoría de los análisis sobre los procesos de militarización a fin de evidenciar sus carencias como guía práctica para limitar la influencia castrense en la política y la vida civil. En su lugar, se propone una aproximación crítica al militarismo y la militarización que com-

prenda cómo "lo militar" está envuelto en "lo civil" —incluso en los sistemas democráticos—, y de qué modo distintas expresiones de inseguridad y violencia basadas en el género, la raza y la clase social se incrustan y se normalizan en los órdenes sociales, políticos y económicos militarizados.

La primera parte del volumen concluye con la contribución de Adam Isacson, director del programa para Veeduría de Defensa de la Oficina de Washington para América Latina (WOLA), bajo el título "Estados Unidos y su influencia en el nuevo militarismo latinoamericano". A raíz del vacío en la literatura especializada sobre el rol que cumplen los actores externos en la dinámica de militarización en América Latina, este capítulo aborda el rol e influencia que ha tenido Estados Unidos en la misma.

Como señala Isacson, es conocida la función que cumplió la ayuda militar de Estados Unidos, alentando a las fuerzas armadas de América Latina a asumir funciones internas, complicando con ello las relaciones cívico-militares en sus respectivos países. Este tipo de ayuda disminuyó durante la Posguerra Fría, puesto que las "guerras" de Estados Unidos contra las drogas, el terror y el crimen organizado suponían tanto una focalización como una reducción de la ayuda, y cierta reticencia a ampliar las funciones internas de los militares. En la década de 2020, sin embargo, se ha invertido la tendencia y Estados Unidos ha vuelto a fomentar la militarización, puesto que su estrategia de defensa se orienta nuevamente a la de una competencia entre grandes potencias. Cabe esperar más apoyo militar hacia los gobiernos que colaboren en ello, con el riesgo de que esto ocurra incluso si dichos gobiernos presentan tendencias autoritarias y utilizan a sus ejércitos internamente para enfrentarse a "amenazas híbridas". Para evitarlo, como apunta Isacson, se precisa que Estados Unidos refuerce su apoyo a la cada vez más vibrante —pero a menudo incomprendida— sociedad civil de la región.

En el segundo bloque de este volumen, se abordan cuatro de los procesos de militarización más importantes de la región, los de Brasil, Colombia, México y Venezuela. En los cuatro casos, además, se recogen experiencias de gobiernos de distinto carácter ideológico. En el primero de ellos, Francisco J. Verdes-Montenegro, profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, y Tamires Ferreira Souza, profesora de Relaciones Internacionales de la Universidad de Ribeirão Preto, abordan la gestión realizada por el general Eduardo Pazuello como ministro de Salud durante la presidencia del excapitán de Ejército Jair Bolsonaro en Brasil (2019-2022). Se atiende con especial atención la congruencia entre unos discursos y prácticas militarizadoras, en la me-

dida en que se inscriben en la dinámica más amplia que definió la presidencia de Bolsonaro, en la que se institucionalizó con fuerza el predominio de la esfera militar sobre la civil.

Como se apunta en el capítulo, se trata de un caso de especial interés en tanto supone una ampliación de los roles asignados a los militares brasileños y de su politización, aprovechando la crisis sanitaria de primera magnitud que supuso la pandemia de COVID-19. Ello reforzó la dinámica de lo que el mismo Bolsonaro denominó su "gobierno todo militarizado". Durante su mandato, el número de militares presentes en carteras ministeriales y altos cargos llegó a niveles nunca vistos en la democracia brasileña, incluso superiores al periodo de dictadura militar. Se trató de nombramientos acompañados de un discurso que, respecto a los político-civiles, asociaba a los militares con una serie de rasgos intrínsecos entre los cuales sobresale, como apuntó Hamilton Mourão, vicepresidente de Bolsonaro (2021), la "lealtad y probidad, además de una mayor competencia técnica". El discurso no fue azaroso y se inscribió en un contexto de "malestar en la democracia" muy visible en el caso de Brasil. Este discurso no solo valora la percepción de orden y mano dura con la que se asocia a los militares, sino que también subraya un presunto "honestismo" y una mayor eficacia en la gestión. En ese sentido, lo militar se vincula a valores como los de obediencia, abnegación, jerarquía, reparación, patriotismo o eficacia, y, en algunos sectores de la ciudadanía de los países latinoamericanos, se percibe al militar como menos corruptible que un político procedente del ámbito civil, y como una fuerza de "orden" en un contexto político que ha generado una sensación de descontrol.

Detrás de estos imaginarios se halla la instrumentalización de las fuerzas armadas en términos electorales por parte de algunos políticos. Así, de la misma forma que se habla de *pinkwashing*, *purplewashing* o *greenwashing*, se propone el *khakiwashing* para expresar el uso de las fuerzas armadas —uniformados caracterizados por sus tonos caqui— o a personas vinculadas a ellas, como estrategia de comunicación política que proyecta una imagen asociada a los valores y virtudes que inspiran en un contexto de desafección hacia la política y los políticos. El análisis de Verdes-Montenegro y Ferreira Souza muestra que, sin embargo, los resultados de la gestión sanitaria están lejos de corresponderse a la retórica que subraya una mayor probidad y competencia de las fuerzas armadas respecto a los civiles. A partir del caso paradigmático del general Pazuello en el Ministerio de Salud brasileño, primer militar en ocupar dicha cartera, se contrastan distintas problemáticas —nombramientos, vacunación, enfoque y tratamiento

frente a la pandemia, asignación de fondos, gestión de crisis— que evidencian una *praxis* más que mejorable a la luz de los resultados obtenidos, y cuya probidad fue sometida, en algunos casos (como en el de las vacunas), a distintas investigaciones que le involucraron a él y a su equipo de confianza. El caso de Brasil revela de ese modo que, al contrario de lo propuesto por sus promotores, la militarización no condujo a un fortalecimiento democrático, sino a un debilitamiento del Estado de derecho y de la eficacia estatal durante la crisis de la COVID-19, precisamente cuando ambos atributos eran más necesarios.

En el capítulo sobre Colombia, Inge Valencia y Laura Marcela Moreno, ambas de la Universidad ICESI de Cali, Colombia, examinan cómo se registró un aumento de la militarización en el contexto de transición tras el Acuerdo de Paz en Colombia, marcado por su incumplimiento, por la situación de la emergencia sanitaria ocasionada por la COVID-19 y por el estallido social de 2021. Las autoras analizan: la política de Seguridad Democrática implementada por Álvaro Uribe (2002-2010), entendida como un punto de inflexión militarista en la vida social del país; las políticas del gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018); y las respuestas del gobierno de Iván Duque (2018-2022). En este último caso, Valencia y Moreno señalan que la elección de Iván Duque alejó la oportunidad de reformar el sector seguridad, y muchos puntos de Acuerdo de Paz no se implementaron. Como apuntan las autoras, desde 2002 se ha desarrollado en Colombia una respuesta militarizada del Estado ante la permanencia del conflicto armado. Las políticas de seguridad, centradas en el combate a los grupos armados ilegales, se han caracterizado por un uso excesivo de la fuerza, conduciendo a una zona gris en la que se solapan problemas de seguridad ciudadana y de seguridad nacional, exacerbadas tras la emergencia del coronavirus y las protestas sociales de 2021.

El clima de tensión social fue postergado con la pandemia, que priorizó la atención a la emergencia sanitaria. Pero en ese contexto de crisis se desencadenó en mayo de 2021 un estallido social que se extendió por todo el país durante casi dos meses, al que se respondió con una violenta represión de las fuerzas públicas en abril y junio de 2021, incluyendo un significativo despliegue militar que agudizó los enfrentamientos y la violación sistemática de los derechos humanos. La reacción al paro nacional mostró el grado de militarización del Estado, evidenciado en la criminalización de la protesta social y en la violencia focalizada hacia las y los jóvenes.

En el sexto capítulo, Lisa Sánchez y Gerardo Álvarez, directora general e investigador, respectivamente, de México Unido Contra la Delincuencia, abordan la experiencia mexicana, argumentando que el país vive un proceso de mi-

litarización de larga data que hasta hace poco se había circunscrito a la seguridad pública, pero que las dinámicas recientes lo extienden a otras áreas de la Administración Pública Federal, constituyendo una forma de nuevo militarismo que está teniendo repercusiones en la democracia mexicana y en la calidad del gobierno civil. De acuerdo con Sánchez y Álvarez, México vive un acelerado proceso de militarización que incorpora cada vez más elementos de un *militarismo* entendido como la exaltación, promoción, reproducción e institucionalización de los valores, atributos y formas militares en la vida pública. Tanto la militarización como ese militarismo han sido impulsados por actores civiles, sin que deje de mediar la injerencia de unas fuerzas armadas cada vez más fuertes, presentes y autónomas, tanto a nivel político como económico.

Según Sánchez y Álvarez, el proceso mexicano emana de decisiones voluntarias tomadas por gobiernos civiles de distinto corte ideológico y no se limita al ámbito de la seguridad, sino que incluye otras funciones de gobierno en detrimento de la propia autoridad civil. Lo militar ya no solo es visto como una forma de ser y hacer deseable, sino que se propone incluso como algo útil para prevenir o solucionar problemas específicos del actuar estatal. Los autores subrayan que la evolución de las relaciones cívico-militares —así como la militarización directa e indirecta de sectores específicos como la seguridad—, han constituido una preocupación ya estudiada en México, pero durante años ese fenómeno pareció estar limitado a la seguridad pública, incluso circunscrito a ciertas acciones antidrogas, por lo que se abordaba como un proceso de militarización y no de militarismo. En la actualidad, sin embargo, el sentido de la discusión está cambiando, observándose una transferencia de poder a otros campos del quehacer estatal como la distribución de bienes y servicios, el control migratorio, la construcción de infraestructura estratégica y la administración del comercio exterior. Los autores agregan que esta suma de nuevas funciones no solo incrementa el peso económico y operativo de las instituciones castrenses, sino también su presencia pública e influencia política; de ahí que preocupe su impacto tanto en el equilibrio de las relaciones cívico-militares como en la calidad del gobierno civil y la democracia.

Finalmente, como cierre del libro, Francine Jacome, directora ejecutiva del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos, examina el caso de Venezuela, y señala que en el país se observa un proceso de militarización que ha tenido dos etapas. La primera, entre 2000 y 2013, refleja una participación cada vez mayor de militares en áreas civiles y la emergencia de un discurso militarista. La segunda etapa se inicia en 2013, tras la muerte de Hugo Chávez, con el

predominio de la cooptación militar para sostener el régimen político. Jacome sostiene que el régimen ha creado desde entonces una relación especial entre militares y civiles, que acrecienta la politización de la institución militar y profundiza la securitización. La "alianza cívico-militar" proclamada en 1999, y que planteaba la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad en materia de seguridad y defensa, así como la participación de los militares en el desarrollo nacional y la seguridad ciudadana, ha avanzado en la práctica hacia el establecimiento de una hegemonía política-militar.

La autora identifica en un primer momento cuatro indicadores de la militarización de la sociedad venezolana: en primer lugar, la participación de militares en las instituciones gubernamentales, que ha incrementado la tendencia a privilegiar las respuestas militares en políticas públicas que deberían estar bajo responsabilidad de funcionarios civiles. En diciembre de 2021, 11 de los 34 miembros del gabinete del gobierno nacional (un 32,35%) eran militares activos o retirados, ubicados además en departamentos estratégicos. El segundo indicador es el creciente partidismo y la pérdida de profesionalismo e institucionalidad de las fuerzas armadas, en lo que ha influido, entre otras medidas, la creación de la Milicia Nacional Bolivariana. Un tercer proceso se desarrolla en el área económica, con un incremento del papel de los militares como empresarios. De las 925 empresas propiedad del Estado, 24 de carácter estratégico son propiedad del Ministerio de la Defensa. Las actividades incluyen la explotación del oro en el Arco Minero del Orinoco, canales de televisión, finanzas, obras públicas y privadas, producción agropecuaria y desarrollo forestal, además de la industria militar. Una cuarta y última área de militarización es la de la seguridad ciudadana, en la que según Jacome el Estado ha cedido el monopolio legítimo de la fuerza. Bajo un esquema autoritario se desarrolló un enfoque militar de la seguridad ciudadana, que implicó, en contra de la Constitución de 1999, procesar a civiles en el marco de la justicia militar, además de la creación de unidades policiales con un enfoque militar, como la Fuerza de Acciones Especiales (FAES) de la PNB, que ha llevado a cabo ajusticiamientos o ejecuciones extrajudiciales y sumarias, influida por la visión militar de la seguridad ciudadana. Los excesos han sido de tal calado que la Alta Comisionada de Derechos Humanos de la ONU solicitó su disolución, sin que haya recibido respuesta.

En la segunda parte de su análisis, Jacome explica que el factor militar ha sido importante en las negociaciones internacionales para una eventual transición democrática. La crisis del liderazgo opositor y el aparente control de las disidencias oficialistas, parecen indicar que se dará continuidad al poder que ejerce la actual élite político-militar. Los militares, por lo tanto, serán un actor

clave, siendo esperable que una transición ordenada permita mayor autonomía institucional que no sea objeto de un control civil efectivo.

En definitiva y para concluir esta presentación, este libro confía en alimentar la imprescindible reflexión sobre los desafíos que afrontan las relaciones cívico-militares en el siglo XXI, y sus repercusiones en la calidad y funcionamiento de las democracias en América Latina; se trata de redemocratizar las mentes y las esferas institucionales que se han ido relegando. Finalmente, no queda sino agradecer al equipo humano que ha sacado adelante este proyecto, empezando por el propio Grupo de Trabajo, acompañado en las bambalinas por el área de Estudios y Análisis de la Fundación Carolina, sin perder de vista el impulso y orientación de la propia dirección, encabezada por el profesor José Antonio Sanahuja, que apostó por este proyecto, consciente de su impacto.

Madrid y Santiago, marzo de 2023

Referencias bibliográficas

Alda, S. y C. Sampó (2019): "La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen", Instituto Elcano, CEEEP.

Battaglino, J. (2019): "Threat Construction and Military Intervention in Internal Security: The Political Use of Terrorism and Drug Trafficking in Contemporary Argentina", *Latin American Perspectives* 46, nº 6 (noviembre), pp. 10-24.

Kyle, B. J. y A.G. Reiter (2019): "A New Dawn for Latin American Militaries: Across the region, militarization is on the rise, posing a major threat to democracy and justice. What can be done?", *NACLA Report on the Americas*, 51(1), NACLA, pp. 18-28.

Brooks, R., Golby, J. y Urben, H. (2021): "Crisis of Command. America's Broken Civil-Military Relationship Imperils National Security", *Foreign Affairs*, mayo-junio.

Corporación Latinobarómetro (2018): *Latinobarómetro 2018*, Santiago de Chile.

Diamint, R. (2015): "A New Militarism in Latin America", *Journal of Democracy,* nº 26/4, pp. 155-68.

Isacson, A. (2020): "In Latin America, COVID-19 Risks Permanently Disturbing Civil-Military Relations", *Commentary*, WOLA, 20 de julio de 2020.

Jacome, F. (2020): *Venezuela ante la crisis. Hegemonía político-militar*, Bogotá, Fescol.

Kurtenbach, S. y Scharpf, A. (2018): "The Return of the Military", *GIGA Focus Lateinamerika 7*.

Levitsky, S. y Way, L. (2020): "The New Competitive Authoritarianism", *Journal of Democracy* 31/1, pp. 51-65.

Medeiros Passos, A. y Acácio, I. (2021): "The militarization of responses to COVID-19 in Democratic Latin America", *Revista de Administração Pública*, 55/1, pp. 261-272.

Marsteintredet, L. y Malamud, A. (2020): "Golpes con adjetivos. Precisión o confusión", *Análisis Carolina* nº 5/2020, Madrid, Fundación Carolina.

Namihas, S y F. Novak (2022): *Relaciones civil-militares en la región sudamericana. Reflexiones desde Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú*, Lima, ed. IDEI-PUCP y KAS.

Pion-Berlin, D. y Acacio, I. (2020: "The Return of the Latin American Military?", *Journal of Democracy*, 31/4, pp. 151-165.

Pion-Berlin, D. y Ivey, D. (2020): "Civil-military lessons from Latin America", *War on the Rocks*, 27 de agosto.

Ramalho, A., Diamint, R. y Sánchez, L. (2020): *La militarización de la seguridad y el regreso de los militares a la política en América Latina*, Bogotá, Fescol.

Robledo, M. (2019): "El populismo golpea las puertas de la defensa nacional", *El Mostrador,* 17 julio.

Rodriguez, S. M. (2018): "Building Civilian Militarism: Colombia, Internal War, and Militarization in a Mid-Term Perspective", *Security Dialogue* 49/1-2 (febrero), pp. 109-122.

Rouquié, A. (1989): *The Military and the State in Latin America. Translated by Paul E. Sigmund*, Berkeley, University of California Press.

Sanahuja, J. A. (2022): "Interregno. La actualidad de un orden mundial en crisis", *Nueva sociedad* nº 302, pp. 86-94.

Sánchez, L. (2020): "La militarización de la seguridad pública en México y sus fundamentos legales", Bogotá, Fescol.

Tickner, A. (2020a): "Militarismo, estado y democracia. Los estudios de seguridad en América Latina", Análisis, Friedrich Ebert Stiftung.

— (2020b): *El concepto de seguridad. Aportes críticos*, Bogotá, Fescol.

Verdes-Montenegro, F. J. (2019): "La remilitarización de la política latinoamericana", *Documento de Trabajo* nº 14, Madrid, Fundación Carolina.

— (2020): "Excepcionalidad y Covid-19. Un test democrático para América Latina", en *Análisis Carolina* nº 34/2020, Madrid, Fundación Carolina.

Verdes-Montenegro, F.J. y Rodríguez, E. (2020): "Bukele y las Fuerzas Armadas: un tándem que erosiona los contrapesos de la democracia salvadoreña", *Pensamiento Propio*, Buenos Aires, CRIES.

Parte I

Perspectiva general, críticas e influencia externa

1. Militarización, emergencia del militarismo civil y erosión democrática en América Latina

Marcos Robledo Hoecker
Politólogo, profesor de la Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile

1. La crisis de la democracia y del orden internacional, y el proceso global y regional de militarización

América Latina experimenta y enfrenta una crisis de sus democracias y de su gobernanza que se extiende a escala global, originada a su vez por la crisis de la globalización neoliberal (Gotz, 2022). En su última etapa, se ha visto agravada por la emergencia de la pandemia del coronavirus y la invasión de Ucrania por parte de Rusia (Sanahuja, 2022). La crisis democrática global ha producido un incremento de los regímenes iliberales o híbridos, y autoritarios (Diamond, Plattner y Walker, 2016; International IDEA, 2021a).

La democracia ha retrocedido a los niveles anteriores a la caída del Muro de Berlín (1989): en 2021 el 70% de la población mundial vivía sometida a regímenes autocráticos (Boese *et al.*). En el restante 30% de la población que vive en democracias liberales o solamente electorales, se observa un preocupante incremento del despliegue de las fuerzas armadas para una creciente gama de misiones no tradicionales —en respuesta a amenazas a la seguridad externa o interna, incluidas la lucha contra el terrorismo y la delincuencia—, así como un debilitamiento en el control civil, incluso en Estados Unidos (Pion-Berlin y Ivey, 2020; Brooks, Golby y Urben, 2021). Para legitimar estas misiones no tradicionales, los gobiernos democráticos han militarizado el discurso de seguridad que naturaliza el uso de la fuerza militar, lo que, a medio y largo plazo, puede conducir a la militarización material y a la erosión del control civil y la calidad demo-

crática (Kuehn y Levy, 2020). La crisis neoliberal también ha generado una ola de nacionalismo que —junto con el proceso de crecimiento y sobrepasamiento de China sobre Estados Unidos (y de los países emergentes sobre los del G7)— ha originado una crisis de la gobernanza internacional y un drástico incremento de la inestabilidad internacional (Sanahuja, 2017; Gotz, 2022; SIPRI, 2022a).

De esa manera, la crisis democrática y la crisis de la gobernanza global están estrechamente asociadas en su origen, pero también se retroalimentan, lo que introduce incentivos reales para la "militarización material" de las democracias. A ello se agrega la militarización que origina la nueva competencia estratégica, y que se refleja no solo en la guerra en Ucrania, sino en el incremento del gasto militar global (SIPRI, 2022b).

La crisis democrática de la región también exhibe un extendido y creciente proceso de securitización y militarización. Los procesos de militarización no son nuevos en América Latina. La región se ha caracterizado históricamente por sus altos niveles de violencia interna, conflictos sociales, proyectos revolucionarios e intervenciones militares, incluyendo la última etapa de la Guerra Fría —que en América Latina condujo a una ola autoritaria, dinámicas caracterizadas por un alto grado de militarización, y de legitimación de discursos y de prácticas militaristas, tanto en clave liberal como marxista y burocrático-autoritario—. La democratización posterior ha sido el único periodo histórico en el cual se observó una retirada de las fuerzas armadas desde los roles políticos, y cuya manifestación más clara fue la desaparición casi completa de la tradición de golpes de Estado militares, con la excepción de la crisis de Venezuela (2002) y de Honduras (2009) (Llanos y Marsteintredet, 2010; Marsteintredet y Malamud, 2020; Krujit y Koonings, 2021). Durante este periodo también se ha llevado adelante un desarrollo, aún limitado, del control civil sobre las fuerzas armadas (Pion-Berlin y Martínez, 2017).

Estados Unidos ha desempeñado un papel importante en ese proceso, promoviendo tempranamente el involucramiento de las fuerzas armadas latinoamericanas en su política de *guerra contra las drogas*, posteriormente ampliada a la lucha antiterrorista y, más recientemente, al crimen organizado (Isacson, 2021). Sin embargo, en las décadas que siguieron a la democratización —y en contra de lo esperado—, los procesos de securitización y militarización se han puesto en marcha fundamentalmente en Estados democráticos. Los liderazgos políticos civiles han llevado adelante un creciente, profundo y extendido proceso de militarización de la seguridad pública (Sampó y Alda Mejías, 2019; Verdes-Montenegro, 2019; Grabendorff, 2021) y han ido más allá. En el marco de la crisis de las democracias, la región ha experimentado una crisis migratoria sin precedentes, así como crecientes

movilizaciones y protestas sociales, a lo que se ha sumado la crisis desatada por el coronavirus. Ante esto los gobiernos también han reaccionado llevando adelante procesos de militarización del control de fronteras, de la represión de las protestas sociales e incluso de la respuesta sanitaria (Macias Herrera y Croissant, 2022). Adicionalmente, se registra un gradual, pero creciente, retorno a las prácticas de "pretorianismo civil", primero en Argentina (2001), luego en Venezuela (2001) y Bolivia (2003) (Pion-Berlin y Trinkunas, 2010) y, más recientemente, también en Bolivia (2019), en Perú (2019), El Salvador (2020) (Pion-Berlin y Acácio, 2020) y Brasil (Verdes-Montenegro y Ferreira Souza, 2021). En conjunto, parece observarse una "segunda ola" de expansión de los roles militares funcionales y políticos (Jenne y Martínez, 2022), o de prerrogativas militares, similar a la experimentada durante los regímenes autoritarios (Stepan, 1988), pero esta vez como resultado, no de la agencia de las fuerzas armadas, sino de liderazgos civiles.

Aunque el proceso en cada país es distinto en extensión y profundidad, tiene un alcance indiscutidamente regional. La militarización se observa en potencias medianas especialmente influyentes en la región —como Brasil (Scharpf, 2020; Verdes-Montenegro y Ferreira Souza, 2021; Akkoyunlu y Lima, 2022) y México (Benítez y Sánchez, 2021)—; en Estados con índices de criminalidad y conflicto interno especialmente altos —como los de América Central (Verdes-Montenegro y Rodríguez 2020), Colombia (Rodríguez, 2018) y Venezuela (Jacome, 2020; 2022)—, pero también en países con índices más bajos y donde antes no se observaba esa tendencia, como en Chile (Robledo, 2019; 2021) y, en menor grado, Argentina (Battaglino, 2019; IISS, 2020) y Uruguay (Kurtenbach y Scharpf, 2018). La militarización ha sido promovida tanto por gobiernos de derecha como de izquierda, y ya sea en regímenes democráticos, iliberales o híbridos (Haití, Honduras), o autoritarios (Nicaragua, Venezuela)[1] (Jacome, 2022; Diamint, 2022).

La profundidad y amplitud de la militarización regional ha abierto un debate acerca de si afecta o no a la democracia. El hecho de que los procesos de militarización estén dirigidos por civiles los hace especialmente problemáticos, tanto por razones normativas como por la traumática experiencia histórica latinoamericana de violaciones masivas a los derechos humanos perpetradas por militares. En la etapa posautoritaria, los procesos de militarización pueden ser eventualmente legítimos desde una perspectiva democrática, pero incluso en esos casos son problemáticos, porque pueden revelar, reproducir y perpetuar un déficit importante de estatalidad y, en última instancia, de democracia. La crisis de la

[1] Para la clasificación de los regímenes políticos latinoamericanos, véase: International IDEA, 2021b.

seguridad pública ha debilitado el apoyo a la democracia en América Latina (Carreras, 2013), y ha incrementado el apoyo a la violencia extralegal estatal y societal (Cruz y Kloppe-Santamaría, 2019). Y los procesos latinoamericanos de securitización —entre ellos, los de militarización—, están conduciendo a una relegitimación de las instituciones, de los liderazgos, de los discursos y de las prácticas militares sobre las instituciones policiales (Pion-Berlin y Carreras, 2017) y políticas (Jenne y Martínez, 2022).

Cuatro años antes de la elección del militar retirado Jair Bolsonaro como presidente de Brasil en 2019, Rut Diamint advertía la emergencia de una nueva forma de militarismo en la que el manejo de la seguridad interna podría dar a los militares una presencia abrumadora en los asuntos políticos, y se preguntaba si era necesaria una nueva teoría sobre relaciones civiles militares (Diamint, 2015: 166). Desde entonces, la preocupación se ha incrementado. Como señala Tickner, "la gran mayoría de los análisis se han quedado cortos a la hora de abordar la normalización del militarismo y del proceso de la militarización en el debate público y el desarrollo de diferentes políticas en el terreno de la seguridad" (Tickner, 2022: 2). Por esa razón, identificar cómo y cuándo ocurre ese proceso constituye un punto clave en la agenda de investigación sobre securitización y militarismo (Tickner, 2016: 75; Beliakova, 2021; Harig, 2021).

Este trabajo intenta contribuir a ese desafío, examinando mediante qué procesos las democracias latinoamericanas están promoviendo un proceso de militarización y de militarismo civil, y, especialmente, su impacto en la democracia. La segunda parte del trabajo propone un marco conceptual para vincular los debates sobre democracia, seguridad pública y policiamiento, relaciones civiles y militares, securitización, militarización y militarismo. La tercera sección examina la dinámica más influyente en la emergencia del proceso de militarización regional: la crisis de la seguridad pública y del policiamiento autoritario. La cuarta parte intenta identificar los mecanismos más importantes a través de los que se ha desarrollado el proceso de militarización, la ampliación de prerrogativas militares, y de qué manera impacta en las democracias. La última parte resume los hallazgos y presenta algunas conclusiones.

2. Regímenes políticos y tipos de gobernabilidad de poder coercitivo

Proponemos a continuación un resumen esquemático del marco conceptual que considerar en el análisis de los procesos de militarización, basado en dos

tipos de variables (el régimen político y el tipo de poder coercitivo) que producen tipos ideales (en su sentido weberiano) de gobernanza del policiamiento y de la defensa. Este resumen permite organizar un referente normativo para el análisis de los procesos regionales desde una perspectiva democrática. Se debe subrayar que, al ser tipos ideales, los conceptos no corresponden necesariamente a la descripción de una u otra sociedad latinoamericana, sino que permiten el examen desde una perspectiva analítica y normativa.

En el primer tipo de variables, se considera el tipo de régimen político (democrático, híbrido, y autoritario o totalitario) (International IDEA, 2021a: x). En un régimen democrático se espera que exista un control popular sobre la toma de decisiones públicas y los tomadores de decisiones, e igualdad entre los ciudadanos en el ejercicio de ese control. Estos sistemas descansan en cinco atributos: gobierno representativo, derechos fundamentales, controles sobre el gobierno, administración imparcial y participación. El rendimiento del régimen político puede ser alto, medio o bajo (Internacional IDEA, 2020a). Los regímenes híbridos pueden ser definidos como el fruto de la combinación de elementos de autoritarismo con democracia. A menudo adoptan las características formales de la democracia (al tiempo que permiten poca competencia real por el poder), con un débil respeto por los derechos políticos y civiles básicos. Los regímenes autoritarios, similares a los híbridos, no celebran elecciones competitivas, y las libertades civiles tienden a ser sistemáticamente restringidas. No suele haber una separación clara de poderes y el poder judicial tiende a ser controlado por el ejecutivo. Además, por lo general, los partidos políticos de oposición tienen prohibido operar libremente, y los medios de comunicación están sistemáticamente restringidos, al igual que las voces críticas dentro de la sociedad civil (International IDEA, 2020a: 2-3, 6-8).

La diferencia entre el tipo de régimen político tiene implicancias para la gobernanza del policiamiento y de la defensa. Como señala Dahl, una de las instituciones necesarias para la existencia de una poliarquía es que el control de las decisiones en materia de política pública corresponda a funcionarios electos (Dahl, 1992), aspecto que posteriormente Felipe Agüero desarrolló como "supremacía civil". Según esta, "los funcionarios electos controlan las decisiones en todas las áreas de política de gobierno, incluidas las áreas críticas de seguridad, defensa nacional y a las fuerzas armadas" (Agüero, 1995: 16)[2].

Junto con el régimen político, se debe prestar atención a las dinámicas a través de las que las sociedades transitan entre uno u otro sistema, mediante

[2] La traducción es nuestra.

procesos de democratización o, en sentido inverso, de erosión democrática (Carothers, 2002). En los procesos de transición tiene especial relevancia la evolución de las actitudes, normas y conductas (Linz y Stepan, 1996). En el caso de los procesos de securitización, militarización y militarismo, son importantes las variaciones en el rendimiento de los atributos y subatributos relacionados directamente con el gobierno representativo (gobierno elegido), los derechos fundamentales (acceso a la justicia, libertades civiles, derechos sociales e igualdad), los controles sobre el gobierno (parlamento efectivo, independencia judicial e integridad de los medios) y la administración imparcial (ausencia de corrupción y coerción predecible) (International IDEA, 2020a: 2-3).

En el segundo tipo de variables (tipo de poder coercitivo), se emplea la conceptualización que distingue entre ámbitos de ejercicio del poder coercitivo del Estado (Tilly, 1992). El ejercicio del monopolio de la fuerza ha conducido al desarrollo de distintas instituciones profesionales, altamente especializadas para ejercer la coerción legítima internacional (defensa) o al interior del Estado (sistema persecutor, policial, judicial y penal). Cada una de esas funciones se ejerce mediante marcos normativos y códigos deontológicos diferentes. Preparar una institución para un tipo de actividad y emplearla para otra para la que no está preparada desprofesionaliza a las instituciones, ya sean militares (Huntington, 1995; Desch, 1999) o policiales (Forst, 2014). Asimismo, frente a aquellos casos en que emergen actores globales o transnacionales no estatales y fenómenos "intermésticos", los Estados continúan guiándose por la distinción jurídico-normativa de lo interno/externo (CICR, 2015).

Distintos tipos de régimen político y de coerción producen tipos de gobernanzas del policiamiento y de la defensa analíticamente diferentes, resumidos en el Cuadro 1.

El policiamiento democrático se refiere a la existencia de una gobernanza efectivamente democrática. Se desarrolla en el contexto de un sistema político en el que las autoridades deben ejercer el control político y consolidar los discursos, instituciones y prácticas políticas democráticas.

En ese escenario, el policiamiento se desarrolla en Estados con altos grados de legitimidad (Tankebe, 2014); ello deriva tanto del contexto social en que se desenvuelven la sociedad y la policía, como de la relación particular de la sociedad con las instituciones policiales (Bradford, Jonathan y Hough, 2014). En el primer caso, la relación de la sociedad con el policiamiento descansa principalmente en una adecuada percepción procedural de justicia y, en menor grado, en una percepción de efectividad, entendida como una condición necesaria

Cuadro 1. Tipos de gobernabilidad del policiamiento y de la defensa

Tipo de coerción	Tipo de régimen político[3]		
	Democrático	**Híbrido**	**Autoritario**
Interior	Policiamiento democrático	Policiamiento y defensa híbrida	Policiamiento y defensa autoritaria
Exterior	Gobernabilidad democrática de la defensa		

Fuente: Elaboración propia.

pero no suficiente. En el segundo caso —junto a la justicia y la eficacia de la actuación policial—, el policiamiento es entendido como un espacio social estructurado hacia un conjunto específico de fines en el cual distintos actores ocupan posiciones y roles. Y aquí la legitimidad descansa en la percepción societal sobre la fortaleza de su control, que opera en las comunidades. En consecuencia, la legitimidad de la policía será más alta cuanto más fuerte sea la legitimidad del orden social, tanto a nivel macro como micro (Bradford, Jonathan y Hough, 2014: 559-560).

En ese marco, el policiamiento democrático da importancia a las políticas de prevención del delito (Bonner, 2019). Desde una perspectiva normativa, Cano señala que el policiamiento democrático es una función que descansa en la existencia del monopolio de la fuerza legítima que eventualmente debe emplearse contra los ciudadanos, en ocasiones de manera letal. Sin embargo, el uso de la fuerza debe ser excepcional y estar sujeto a estrictos límites legales. De otra manera, el potencial para la comisión de abusos y violaciones de los derechos humanos es enorme (Mohor *et al.*, 2022). El policiamiento democrático descansa en un ejercicio policial que protege los derechos humanos, respeta el Estado de derecho asegurando un trato igualitario, y está sujeto a control y supervisión externos (González, 2021). En particular, las operaciones policiales deben respetar los principios definidos por las normas y estándares internacionales de la función policial (OHCHR, 1979). Desde un enfoque institucional, implica un control civil efectivo sobre el desarrollo y las operaciones de las po-

[3] Lürman, Tannenberg y Staffan han advertido que clasificar regímenes políticos ha devenido crecientemente complejo (2018: 60), y proponen cuatro tipos —democracias liberales, democracias electorales, autocracias electorales y autocracias cerradas— que han sido incorporadas en el informe de 2022 del Varieties of Democracy Institute (Boese *et al.*). Véase también: Diamond, Plattner y Walker, 2016; Levitsky y Way, 2020.

licías, así como el desarrollo de instituciones policiales eficaces y transparentes para el control estatal sobre la actividad criminal, basado en el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos (Dammert, 2019).

La gobernabilidad democrática de la defensa debe reunir los atributos de una relación civil militar democrática. En este escenario, la tarea de los actores políticos consiste en: i) desarrollar instituciones políticas de defensa capaces de ejercer una gobernanza eficaz y eficiente (Bruneau, 2013), y ii) desarrollar fuerzas armadas democráticas, es decir, profesionales, expertas en el monopolio del uso de la fuerza militar, normativa y actitudinalmente subordinadas a la autoridad democrática, que limitan su papel a uno militar, y que no tienen como objetivo institucional expandirlo hacia áreas no militares (Linz y Stepan, 1996; Flisfisch y Robledo, 2012). La gobernanza democrática de la defensa puede experimentar demandas internacionales o societales por una mayor militarización, pero su legitimidad descansará en que estas se desarrollen mediante procedimientos institucionales previstos por las normas democráticas nacionales y multilaterales, y que sean excepcionales.

En el ámbito interno, los Estados democráticos pueden activar procesos de militarización ante eventos extraordinarios que sobrepasen la capacidad de las instituciones civiles y policiales, y que obliguen a la movilización de las instituciones militares para cumplir roles no militares de manera excepcional. Es más, algunos de esos roles no militares asignados a las fuerzas armadas pueden incluso llegar a ser permanentes, pero aceptados como legítimos y proporcionales bajo condiciones democráticas; no obstante, estos roles deben ser examinados caso por caso, y la intensidad de la violencia ha de ser el factor determinante básico (CICR, 2015: 6). El coronavirus es un ejemplo reciente de un evento extraordinario que originó numerosos procesos de militarización, pero no todos condujeron a dinámicas iliberales. En algunos países la movilización militar como respuesta al coronavirus fue revertida tras un periodo de militarización, mientras en otros se ha mantenido y ha erosionado la democracia (Macias Herrera y Croissant, 2022). En el ámbito internacional los países pueden experimentar procesos de militarización, pero se espera que estos se gestionen en un contexto en el que se privilegia la legítima defensa, como el respeto del Derecho Internacional, del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y una práctica cosmopolita de respeto y privilegio del multilateralismo (CICR, 2015)[4].

[4] A pesar de su importancia desde una perspectiva analítica y política, la dimensión internacional de los distintos tipos de gobernabilidad excede el propósito de este trabajo, y refiere a los debates sobre la evolución del regionalismo latinoamericano en el ámbito de la seguridad regional y global. Para discusiones recientes, véase: Mares y Kacowicz, 2016; Kurtenbach, 2019, y Robledo, 2021a.

En el resto de los tipos ideales se debilita o desaparece el carácter democrático de la gobernabilidad del policiamiento y de la defensa.

En los procesos de erosión democrática del policiamiento hacia regímenes híbridos o autoritarios, se debilita el Estado de derecho, la imparcialidad de los procedimientos, la transparencia, la rendición de cuentas y el control, así como la percepción sobre la legitimidad y eficacia de la actividad policial. Ello se produce en un escenario de hibridación y deterioro de la legitimidad de los discursos, de las prácticas y de las instituciones democráticas. En el caso del policiamiento autoritario, la relación entre la sociedad y el policiamiento se sitúa en un marco en el cual desaparecen los atributos democráticos que puedan ser débiles en un escenario híbrido.

En el contexto de procesos de erosión democrática del policiamiento y de la defensa —y por tanto de la política internacional— se desarrollan dinámicas de securitización en las que la definición y la gestión de nuevos problemas (como objetos de seguridad) se alejan de los controles democráticos (Buzan, Waever y De Wilde, 1998), y pueden devenir incluso en formas no democráticas de gestionar la excepción en el Estado (Agamben, 2014). La teoría de la securitización ha subrayado la importancia del rol constitutivo de los discursos en la militarización, que legitiman la ampliación, profundización y, eventualmente, la naturalización de la violencia militar hacia ámbitos no militares.

La ampliación de los roles funcionales y de las prerrogativas militares hacia ámbitos no militares erosiona la democracia, debilita el Estado de derecho, consolida los populismos punitivos, "perpetuando los déficits democráticos" y, sobre todo, deslegitima las instituciones políticas y civiles, legitimando en cambio a las instituciones y las políticas de fuerza en las crisis democráticas (Jenne y Martínez, 2022).

Basándose en los trabajos de Cynthia Enloe, Tickner habla de la militarización como un proceso mediante el cual se normaliza la aceptación societal de la participación militar y de medios militaristas para resolver distintos problemas (Tickner, 2016: 75). Stavrianakis ha propuesto avanzar desde una comprensión ideológica, o institucional, hacia una definición más sociológica, capaz de comprender la tendencia de las sociedades democráticas a privilegiar el uso de la fuerza para resolver conflictos y minimizar los procesos políticos (Stavrianakis, 2015). Igualmente, en sus trabajos sobre imperialismo y globalización, Enloe ha advertido que el militarismo es habitual en democracias y en tiempo de paz (Enloe, 2004: 220) debido a que descansa en numerosas fuentes de poder y legitimidad del poder militar en la sociedad, y no solo en actos de violencia.

El militarismo puede permanecer así latente incluso en contextos relativamente pacíficos (Stavrianakis, 2015: 491), y su reproducción descansa no solo en los procesos macrosociales, sino muy especialmente en prácticas cotidianas de dominación, como el género y la raza (Segato, 2016; Tickner, 2022; Rigual (she/her/hers), Prügl (she/her/hers) y Kunz (she/her/hers), 2022).

En los procesos de erosión democrática de la defensa, las élites democráticamente electas pueden promover políticas de militarización que devienen en un fenómeno cualitativamente distinto, de militarismo civil, que entendemos como *estrategias de legitimación y relegitimación y, por tanto, de reproducción del liderazgo político civil democrático, que descansan en la normalización de la militarización y su alto nivel de aprobación societal, a pesar de que pueden conducir a una creciente erosión democrática en el ámbito interno y en el internacional*. El militarismo involucra, de ese modo, el resultado de dinámicas sociales, políticas, institucionales e internacionales.

La erosión democrática del policiamiento y de defensa es, desde esa perspectiva, parte de un proceso de deterioro democrático, en el que los liderazgos civiles militaristas pueden transitar desde un régimen democrático hacia uno híbrido, o autoritario, mediante el empleo ilegítimo y antidemocrático de la violencia policial y militar.

Internamente, el militarismo puede ser parte de un proceso de erosión de la democracia. Una consecuencia visible del militarismo civil es la invocación del pretorianismo ante crisis políticas democráticas y, por tanto, la legitimación de la asignación de roles políticos —y no solo funcionales— a las fuerzas armadas, generalmente como parte de un proceso más amplio de erosión democrática. El pretorianismo puede ser considerado un tipo de política militarista de signo militar, pero también civil. Actúa relegitimando y naturalizando los roles políticos de los militares, ya sea mediante el establecimiento de alianzas entre líderes civiles con las fuerzas armadas, ya sea —sobre todo— otorgando a los militares el rol de árbitros de última *ratio* y, por lo tanto, reconociendo que son actores con una legitimidad superior a la democracia. Un plano adicional en el que se desarrolla el militarismo civil es el de la militarización de los procesos electorales y de los procesos políticos, favoreciendo —aun democráticamente— el acceso al poder de líderes militaristas, tanto civiles como militares (Harig, 2021). Se trata de la consecuencia y de la culminación de los procesos de erosión democrática mediante la legitimación de la expansión de roles funcionales, de la legitimación de los roles políticos pretorianos, y de la deslegitimación de las instituciones y políticas públicas civiles. En ese contexto, los liderazgos milita-

res terminan recibiendo índices de apoyo y legitimidad superiores a los liderazgos civiles, con la consiguiente legitimación y naturalización de los discursos y de la política militarista en el sistema político nacional e internacional.

El militarismo también implica consecuencias en el ámbito internacional; Stavrianakis señala que es simultáneamente social e internacional mediante una interacción coconstitutiva (Stavrianakis y Selby, 2013: 15).

El desafío es comprender la forma en que las sociedades latinoamericanas transitan desde un tipo de gobernanza democrática hacia otra híbrida o autoritaria, e incluso cómo y por qué es posible que los regímenes democráticos latinoamericanos puedan exhibir rasgos iliberales o autoritarios de gobernanza del policiamiento, sea este policial o militar.

3. Democracia, policiamiento autoritario y crisis de la seguridad pública en América Latina

El examen de los procesos de militarización latinoamericanos debe ubicarse asimismo en el contexto de la evolución democrática de la región. Después de la primera etapa de transiciones a la democracia, la agenda se enfocó en los procesos de consolidación (Linz y Stepan, 1996), pero al cabo de poco tiempo comenzó a ser evidente que la región no exhibiría un patrón lineal o continuo de democratización (Carothers, 2002); desde entonces el balance es problemático.

Por un lado, tres décadas después del inicio del proceso de democratización, América Latina es la tercera región con más democracias en el mundo después de América del Norte y Europa, y 18 de 23 países continúan siendo democracias (78%). Por el otro, la región experimenta una crisis que ha conducido a retrocesos democráticos. Además de Cuba, Nicaragua (2017) y Venezuela (2017) han devenido regímenes autoritarios, mientras que Haití y Honduras han retrocedido hacia regímenes híbridos (IDEA Internacional, 2021). El instituto International IDEA informa que la mitad de las democracias de la región experimentan un proceso gradual y constante de erosión democrática, agravado por las restricciones adoptadas por los gobiernos para enfrentar el coronavirus. La mayoría de los regímenes democráticos latinoamericanos se encuentran estancados en un nivel de desempeño medio y, en un grupo menor, bajo. Especialmente severos son los deterioros en Brasil (que desde 2016 transita un proceso de retroceso democrático y registra el mayor número de atributos en declive del mundo) y El Salvador (International IDEA, 2021b).

Mazzuca y Munck han señalado que la región se encuentra en una "trampa institucional de calidad media"[5]. En ella, los déficits de estatalidad impiden la activación de mejoras en la calidad de la democracia y generan mecanismos que la obstaculizan. A su vez, los problemas de la democracia bloquean el funcionamiento de los mecanismos clave que podrían impulsar el desarrollo de la capacidad estatal. Así, la interacción Estado-democracia no genera un círculo virtuoso, sino un equilibrio autoperpetuador en el que una serie de microfundamentos mantienen la trampa institucional de calidad media. Adicionalmente, los países latinoamericanos no son capaces de liberarse de esta trampa institucional debido a factores macroscópicos que afectan la interacción Estado-democracia. Debido a estas macrocondiciones, los actores políticos capaces de iniciar un cambio positivo, ya sea democratizando el régimen político o con reformas para aumentar la capacidad del Estado, se oponen a dicha transformación, y los actores políticos que se beneficiarían del cambio carecen del poder para producirlo (Mazzuca y Munck, 2021).

Como se examinará más adelante, la crisis en el ámbito de la seguridad ha tenido consecuencias sobre la democracia, pero no parece estar produciendo un equilibrio autoperpetuador, sino que más bien contribuye a un proceso de erosión democrática, mediante un prolongado proceso de remilitarización, esta vez bajo condiciones históricas distintas a las de la Guerra Fría. Las democracias latinoamericanas han generado una crisis de seguridad ciudadana sin precedentes en la región, asociada tanto a la débil estatalidad como a la decreciente calidad democrática. En el primer caso, la débil estatalidad ha recreado el policiamiento autoritario que ha reproducido las violencias históricas, y en el mismo proceso ha sido ineficaz para evitar el incremento de los problemas de seguridad en tiempos de pandemia; por su parte, el déficit democrático ha impedido las reformas para desarrollar instituciones coercitivas eficaces (González, 2017; Dammert, 2022).

Los problemas de estatalidad en el ámbito de la seguridad no son nuevos y tienen una larga historia (Altman y Luna, 2012). América Latina se caracteriza por un modo de dominación basado en un conjunto diverso, pero estructurado, de violencias ejercidas desde los Estados a partir de la dominación colonial. Tras las independencias, las élites oligárquicas crearon nuevos Estados, pero mantuvieron la división internacional del trabajo entre centro y periferia, y reprodujeron al interior de los nuevos Estados independientes el mismo sistema

[5] La traducción es nuestra.

de dominación, basado —entre otros elementos— en la jerarquización étnico-racial y patriarcal. Los Estados latinoamericanos desarrollaron algunos rasgos de los Estados europeos, pero también presentaron características específicas. Entre estas, un orden dotado de baja legitimidad, sustentado en la naturalización y en la invisibilización de altos niveles de violencia societal y estatal, incluida la violencia política y social, pero también la violencia patriarcal y racial (Castro-Gómez y Grosfoguel, 2007; Walsh, 2007; Segato, 2016).

Los Estados latinoamericanos desarrollaron asimismo una tardía diferenciación funcional entre las instituciones coercitivas de gestión de la violencia internacional o doméstica (Pereira y Ungar, 2004: 295), así como una constitucionalización iliberal de los "estados de excepción" (Loveman, 1993 y 2001). Las fuerzas armadas fueron, en ese marco, actores esenciales para la consolidación de los Estados a partir del siglo XIX. Y solo a partir del siglo XX comenzaron a incorporar, de manera muy desigual, el desarrollo de instituciones policiales. Tras la Segunda Guerra Mundial, la violencia de Estado entró a la etapa de la Guerra Fría, y la crisis del desarrollismo y de los Estados de seguridad nacional condujo al periodo autoritario, en el que las fuerzas armadas ejercieron labores de violencia especialmente política, además de policial (Rouquié, 1989; Loveman, 2001). El resultado fue la construcción de una concepción militarizada de seguridad pública y del policiamiento en América Latina, promovida por regímenes tanto civiles como militares. En esta línea, las fuerzas policiales y militares preservaron el orden en Estados dotados de baja legitimidad con prácticas al margen de la ley (Pereira y Ungar, 2004). A medida que se desarrolló la construcción de las instituciones democráticas nacionales durante el siglo XX, los patrones de coerción en muchas democracias latinoamericanas se caracterizaron por el uso extralegal generalizado de la fuerza letal, la aplicación arbitraria y discriminatoria de la ley, la corrupción y la depredación desenfrenadas, y la rendición de cuentas externa débil o inexistente (González, 2021). Los regímenes autoritarios desarrollaron posteriormente sistemas de terror en una escala nunca vista anteriormente, pero incluso ese tipo de acciones fueron la consecuencia de procesos más largos de formación del Estado y de policiamiento autoritario durante el siglo XX.

Debido a esa carga histórica, las transiciones democráticas y los procesos de democratización tuvieron escaso impacto en la modificación de las prácticas de policiamiento. Más de tres décadas después del inicio de la democratización, el policiamiento latinoamericano continúa siendo autoritario. Y ello debido a que, pese al desarrollo democrático formal, los patrones de coerción indicados

se han mantenido (Prado, Trebilcock y Hartford, 2012; González, 2021). A esto se agregan enfoques especialmente criminalizadores y violentos ante la protesta social, que traslucen una discriminación racial (Cano, 2010; Cano y Rojido, 2017) y de género que afecta especialmente a mujeres y diversidades sexo-genéricas (CIDH, 2015 y 2019; Ramírez Bustamante, Salles Kobilanski y Wolsky, 2021).

Como era de prever, el policiamiento latinoamericano autoritario también ha sido ineficaz para enfrentar adecuadamente los problemas de seguridad que se desarrollaron a partir de los procesos de democratización regional. Estos problemas se caracterizan por producirse en un contexto de Estados débiles (Altman y Luna, 2012), y en sociedades con altos niveles de conflicto interno (Hartzell, 2016), donde además la expansión del crimen organizado se beneficia de la globalización y el neoliberalismo (incremento de la desigualdad): una combinación que condujo a la región a un aumento sin precedentes de la violencia societal. A partir de los procesos de democratización regional, los principales indicadores de seguridad pública alcanzaron niveles especialmente altos en términos comparados, incluso "epidémicos" en algunas subregiones y países, transformando a la región en la más violenta del mundo (PNUD, 2021).

La crisis de la seguridad pública ha incrementado la victimización (con tasas de alrededor del 20%) y la percepción de inseguridad (46%) (Ramírez Bustamante, Salles Kobilanski y Wolsky, 2021), y simultáneamente ha deteriorado la legitimidad de las policías. La región exhibe bajos índices comparados de confianza en las policías (37,7%), y un 73,5% considera que la policía es corrupta o muy corrupta (Casas, González y Mesías, 2018: 29). A su vez, entre un 9% y un 12% de la población (en porcentajes que se mantienen estables) señala haber sufrido propuestas de sobornos por la policía entre 2004 y 2021 (Ramírez Bustamante, Salles Kobilanski y Wolsky, 2021: 67). Los agentes del Estado contribuyen a la escalada de la violencia criminal en la región, ampliando los límites legales del uso de la fuerza legítima, tolerando y apoyando el empleo de enfoques extralegales para hacer frente a la delincuencia y el desorden, y asociándose con grupos criminales y milicias, lo que se ve agravado por la debilidad de los sistemas judiciales[6]. La ciudadanía indica claramente que la victimización y la inseguridad se originan tanto por el crimen organizado como por el Estado, incluidas las instituciones judiciales y, muy especialmente, las policías (Casas, González y Mesías, 2018: 13).

[6] Con los consiguientes altos grados de impunidad, tanto para criminales como para agentes del Estado que violan los derechos humanos (Prado, Trebilcock y Hartford, 2012; Cruz, 2016).

A pesar de que la crisis de largo plazo de la seguridad pública se ha consolidado como uno de los principales componentes de la crisis de los Estados latinoamericanos (Lagos y Dammert, 2012), y de que hubiese sido esperable poner en marcha procesos de reforma policial, estos han sido muy pocos y no siempre han tenido alcance nacional o federal (Casas, González y Mesías, 2018; Dammert, 2019). Las respuestas democráticas a la demanda de seguridad se han caracterizado por un aumento de los presupuestos y de la dotación orientados a procesos de modernización intrainstitucional; sin embargo, han recreado los altos grados de autonomía institucional —con bajos niveles de sometimiento al Estado de derecho y al control externo— e incluso han dado pie a procesos de contrarreforma que han debilitado el control civil (Dammert, 2020).

La reforma policial en América Latina continúa siendo, de esa manera, uno de los desafíos más importantes de la región. Ahora bien, la persistencia de instituciones coercitivas autoritarias no responde simplemente a un conjunto de estructuras y prácticas heredadas del periodo autoritario. Las policías han continuado siendo enclaves autoritarios en democracia debido a la combinación de las demandas de protección de los ciudadanos y las decisiones de dirigentes políticos, que evalúan sus incentivos electorales a partir en las demandas sociales y la competencia política. González señala que cuando las preferencias sociales sobre la policía y la seguridad están fragmentadas —independientemente de la competencia política— la reforma trae pocas ganancias electorales y conlleva el riesgo de alienar a una poderosa burocracia cuya cooperación necesitan los políticos. La fragmentación de las preferencias favorece así la persistencia de prácticas coercitivas autoritarias. La reforma se vuelve probable, en cambio, cuando las preferencias sociales convergen y los titulares se enfrentan a una fuerte oposición política, porque los actores políticos deben enfrentar contrapesos electorales al poder estructural de la policía.

El fracaso de las reformas policiales y la persistencia de modos autoritarios de coerción en las democracias es, pues, el resultado del cálculo estratégico de distintos actores, en el marco de una lógica estrictamente democrática. Por tanto, si bien los periodos anteriores de dictadura dieron luz a muchas estructuras y prácticas coercitivas autoritarias que se prolongan actualmente en las fuerzas policiales, estas se han reproducido y renovado a través de la política democrática ordinaria (González, 2021: 3).

Dammert señala que el policiamiento autoritario y la ausencia de reformas resulta de la interacción de una ciudadanía que demanda soluciones al incremento de la victimización y de la percepción de inseguridad (incluyendo un alto

apoyo a la *mano dura*), de actores políticos que privilegian el populismo punitivo (entendido como discurso sobre el crimen que pretende reforzar el apoyo electoral a la élite) y de policías dotadas de altos grados de autonomía que buscan consolidar sus espacios, e incrementar sus presupuestos, facultades de actuación y aumento de personal (Dammert, 2022). Como resultado, el policiamiento se ha desacoplado del régimen político, lo que ha consolidado un escenario que, por un lado, prolonga la presencia de policías autoritarias en países democráticos, pero que, adicionalmente, ha introducido incentivos para la reproducción y naturalización de la militarización de la seguridad pública a lo largo del continente.

Como se examina en la siguiente sección, la crisis de la seguridad pública y del policiamiento ha tenido importantes consecuencias, incentivando el proceso de militarización y la emergencia de democracias militaristas, y ha afectado tanto a la legitimidad societal de la democracia como a su ámbito institucional, tanto funcional (internacional[7] o doméstico) como político.

4. La dinámica de la militarización y el militarismo en las democracias latinoamericanas

El proceso de militarización latinoamericano se ha desarrollado en un contexto caracterizado por el tránsito —incompleto y problemático— de una gobernabilidad autoritaria de la defensa a otra marcada por un creciente, aunque deficiente, control civil (Pion-Berlin y Trinkunas, 2007) y por una actitud predominante de subordinación militar (Pion-Berlin y Martínez, 2017), tanto en regímenes democráticos como iliberales, o incluso en los autoritarios, liderados todos por civiles (Pion-Berlin y Acácio, 2020). Como resultado, la región exhibe una débil gobernabilidad de las instituciones de defensa (especialmente de control civil).

En el ámbito doméstico, la militarización funcional más importante ha sido la del policiamiento ante la violencia societal y del crimen organizado, por un

[7] En el ámbito internacional, el regionalismo latinoamericano desarrollado a partir de la democratización, junto con el moderado control civil, ha permitido contribuir al desarrollo de la zona de paz latinoamericana, basada en la tradición regional de resolución pacífica de controversias; en la adhesión a un conjunto de tratados que proscribieron las Armas de Destrucción Masiva (ADM), y en el desarrollo de un régimen multinivel de medidas de transparencia, operacionalizada a través de medidas de confianza mutua tanto políticas como militares (Kacowicz, 1998; Oelsner, 2016; Robledo, 2021a). El débil desarrollo del control civil ha dificultado, sin embargo, la realización de reformas para adaptar las fuerzas armadas a las necesidades estratégicas de una región con bajo nivel de conflicto internacional (Jenne y Martínez, 2022). Para una discusión, véase: Mares, 2001.

lado, y el control del orden público (incluida la protesta social) por el otro, pero estos no han sido los únicos procesos de militarización. En un contexto regional de Estados débiles también ha existido una persistente tendencia hacia la expansión de los roles de las fuerzas armadas hacia la actividad productiva, tanto bajo liderazgos militaristas como no militaristas (Mani, 2011). Como resultado, Jenne y Martínez han identificado los siguientes grandes grupos de misiones para las fuerzas armadas, distintas a las de defensa: seguridad pública y de recintos carcelarios, control de fronteras, y ayuda al desarrollo y protección del medio ambiente y recursos naturales. Estos grupos se subdividen en 47 tipos de tareas (Jenne y Martínez, 2022: 9).

En la etapa más reciente se observa la expansión de roles funcionales no militares hacia nuevos ámbitos. Los gobiernos civiles de todo el continente asignaron a las fuerzas armadas un despliegue masivo en el escenario del coronavirus (Kurtenbach y Scharpf, 2018; Sampó y Alda Mejías, 2019; Verdes-Montenegro, 2019; Isacson, 2020; Ramalho, Diamint y Sánchez, 2020; Pion-Berlin y Acácio, 2020; Madeiros Passos y Acácio, 2021; Macias Herrera y Croissant, 2022). Macias Herrera y Croissant han identificado ocho tipos de roles funcionales y políticos asignados a las fuerzas armadas ya antes de la pandemia, y tres grupos de roles y misiones nuevos, asignados por los gobiernos a partir de la emergencia sanitaria, con un total de nueve tipos de tareas (Macias Herrera y Croissant, 2022: 3, 5).

De entre todos los roles funcionales asignados a las fuerzas armadas en la etapa de democratización, el de la militarización de la seguridad pública ha sido el de mayor relevancia y también el más controvertido. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido durante el periodo autoritario, Pion-Berlin y Acácio han señalado que el aumento de roles no militares de las fuerzas armadas en el periodo democrático no es un retorno al pasado. No responde al ejercicio de la autonomía institucional, sino al llamado de los líderes civiles o, como señalan estos autores, este hecho es *debido* a la existencia de control civil (Pion-Berlin y Acácio, 2020).

La cuestión, entonces, consiste en examinar si, a pesar de ser un proceso dirigido por líderes elegidos democráticamente, ello supone una erosión de la democracia en la región, además de identificar cuáles son los procesos que conducen a esa dinámica.

4.1. Legitimidad societal de la democracia: violencia, discurso y militarización

En el ámbito societal, la región experimenta una erosión de la legitimidad de la democracia. Según datos del Latinobarómetro, se observa un incremento de las acti-

tudes iliberales, reflejadas en un aumento del apoyo a un "gobierno no democrático" de un 44% en 2002 a un 51% en 2020 (Corporación Latinobarómetro, 2021).

Carreras ha indicado que tanto la victimización como la percepción de violencia están impactando negativamente en el apoyo a los sistemas políticos, lo que podría llevar a los ciudadanos desencantados a respaldar medios cuasiautoritarios y/o extralegales para restablecer el orden, creando así las condiciones para la emergencia de áreas grises en el Estado de derecho (Carreras, 2013).

En una línea similar, Cruz y Kloppe-Santamaría han concluido que los ciudadanos de la región que experimentan victimización y temor ante el crimen son más proclives a apoyar la violencia extralegal —incluido el vigilantismo, las operaciones de limpieza social y la tortura por parte de las policías—; igualmente constatan que el apoyo a la violencia extralegal es significativamente más alto en sociedades con bajos niveles de apoyo al sistema político existente (Cruz y Kloppe-Santamaría, 2019). En ambos casos, la crisis de la seguridad pública está debilitando la legitimidad del Estado de derecho.

En ese marco, se ha producido un aumento en el promedio regional del apoyo ciudadano a la militarización de la seguridad pública (78%), originado por la desconfianza en las policías, y por la creencia de que las fuerzas armadas son menos corruptas, pero también más eficaces, más transparentes y más respetuosas con los derechos humanos que las policías (Pion-Berlin y Carreras, 2017). Como consecuencia, las fuerzas armadas reciben mejores índices de confianza que las policías (Casas, González y Mesías, 2018).

El balance funcional de la militarización de la seguridad pública es, sin embargo, negativo. A pesar de que en algunos Estados el crimen organizado constituye una amenaza que supera las capacidades de las policías locales y la militarización del orden público se ha prolongado durante tres décadas, esta ha sido ineficaz y ha fracasado.

Entre otros indicadores, las tasas de homicidios en la región continúan siendo las más altas en términos comparados[8], la droga continúa disponible, incluso a precios más bajos que tres décadas atrás (UNODC, 2022), y el crimen organizado se ha expandido desde el narcotráfico a nuevos ámbitos (Dammert, 2017), en países importantes como México (Benítez y Sánchez, 2021) o Brasil

[8] Cano y Rojido advierten que los datos de las Naciones Unidas subestiman los homicidios, tanto por el subregistro de los datos oficiales, como porque el concepto de "homicidio intencional" de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) no incluye categorías como homicidios en muertes como resultado de intervenciones de las fuerzas de seguridad o muertes en conflictos armados (Cano y Rojido, 2017).

(Rodrigues, 2020), suscitando crecientemente el cuestionamiento hacia dichas políticas de militarización, especialmente contra el narcotráfico (Comisión Global de Políticas de Drogas, 2021). Más aún, estudios realizados en Venezuela (Antillano y Ávila, 2017) o sobre el Triángulo Norte de América señalan que la violencia excesiva de las instituciones del Estado legitima una espiral de violencia, ya que induce procesos operativos de "endurecimiento" de las estructuras criminales (Cano y Rojido, 2017; Kurtenbach y Scharpf, 2018).

La experiencia latinoamericana también refleja que, pese a las percepciones positivas de la opinión pública sobre las fuerzas armadas —menos corruptas que la policía y los políticos—, estas tienen un largo historial de corrupción. De hecho, ni la percepción ni la realidad de la corrupción, históricamente altas, han experimentado a lo largo de los años variaciones significativas (Corporación Latinobarómetro, 2021), y en algunas subregiones o países se han agravado (International IDEA, 2020b: 25; Transparency International, 2021). Análisis recientes muestran asimismo que, en el caso de países como Brasil, el impulso a la militarización como respuesta al coronavirus no solo ha sido ineficaz, sino que desveló graves prácticas de corrupción (Verdes-Montenegro y Ferreira Souza, 2021, Human Rights Watch, 2022).

Igualmente, Jenne y Martínez señalan que los estudios de opinión regionales muestran una correlación entre el aumento del involucramiento militar en roles de misiones internas y las tendencias antidemocráticas en la ciudadanía, y viceversa. Esto confirma que el empleo extensivo de las fuerzas armadas debilita las actitudes democráticas de estas y de la población (Jenne y Martínez, 2022: 24).

Examinando el caso de Brasil, Harig ha advertido que la insatisfacción con la democracia, la alta aprobación a gobiernos no democráticos y los índices de confianza en las fuerzas armadas —superiores a los de las instituciones políticas— han generado un gran potencial electoral para los candidatos que prometen aumentar el papel de los militares en la política y la sociedad. Es lo que conceptualiza como una "convergencia negativa" entre élites civiles y militares: la aprobación generalizada entre los líderes políticos civiles, las élites militares e importantes sectores de la sociedad, de un mayor papel de los militares en la seguridad pública, y a veces incluso en la política, en escenarios de alta desaprobación civil, alta aprobación militar, baja aprobación policial y alto apoyo a políticas de *mano dura* (Harig, 2021). Los procesos de "convergencia negativa" no son automáticos, pero permiten entender las dinámicas mediante las que se desarrolla el avance de la militarización y del militarismo en la región: su evolución dependerá de la forma en la que las fuerzas armadas y los actores políti-

cos hagan uso de la aprobación social del mayor papel político de los militares (Harig, 2021). En ese contexto, cobran importancia los fenómenos civiles y militares que, al articularse, permiten activar esa "convergencia negativa".

En el caso de los actores civiles, los incentivos descritos anteriormente impulsan a los dirigentes políticos civiles a adoptar discursos iliberales, tanto populistas punitivos (González, 2021; Dammert, 2022) como de *khakiwashing*[9]. De esa manera, los discursos militaristas adquieren un carácter constitutivo que vehiculiza el tránsito desde la militarización discursiva hacia el militarismo material (Kuehn y Levy, 2020).

Al igual que el fracaso de la reforma policial, se trata de procesos de erosión democrática resultantes de la lógica de las democracias latinoamericanas, que además se ven reafirmados por la creciente convergencia de visiones militaristas compartidas entre las élites políticas y militares (como en los casos de México y Brasil) (Passos, 2017). Como señala Rodrigues, refiriéndose a Brasil, la letalidad policial, la militarización de la seguridad pública y el superencarcelamiento [...] actual no son el resultado de una política impuesta por una junta cívico-militar que haya "asaltado el poder", sino de prácticas gestionadas por gobiernos de centroizquierda y de ultraderecha, elegidos en procesos electorales considerados limpios y democráticos (Rodrigues, 2020: 10).

4.2. De la militarización institucional funcional al pretorianismo, la militarización de la política y el militarismo civil

Las respuestas de las fuerzas armadas para involucrarse en nuevos roles funcionales o políticos, especialmente en tareas de seguridad pública —la "convergencia negativa" de Harig— dependen de varios tipos de cálculo estratégico.

En el caso de los roles militares policiales, se ha subrayado tradicionalmente el interés corporativo de las fuerzas armadas en aumentar su influencia y presupuesto, pero las decisiones de las instituciones parecen ser más complejas. En el caso de los roles policiales asociados al control del orden público y la represión de la protesta social, la región presenta conductas militares informadas por la autoprotección institucional y personal, más que por objetivos de orden político. Se trata de evitar los potenciales riesgos de toda conducta puni-

[9] El *khakiwashing* se entiende como una estrategia civil de comunicación política basada en la cooptación de las fuerzas armadas para legitimar a los actores civiles con los atributos militares de honestidad, patriotismo y eficacia, en contextos de desafección hacia la política y los políticos (Verdes-Montenegro, 2019).

ble —ya sea derivada de la obediencia, la elusión o la desobediencia— tras posibles violaciones de los derechos humanos en el ejercicio de los roles policiales (Pion-Berlin y Acácio, 2020).

El análisis de las respuestas militares ante las exigencias civiles de mayor involucramiento en roles policiales, especialmente de control del orden público, debe considerar que estas han planteado complejos dilemas políticos, éticos y operacionales, toda vez que la subordinación puede conducir a violaciones de los derechos humanos. Como resultado, se observan casos de obediencia militar a órdenes civiles con mínimas violaciones de los derechos humanos (Chile, 2019) (Robledo, 2021b), pero también de obediencia condicionada (Brasil, 2017-2018; Ecuador, 2019), y de elusión o desobediencia, como en Ecuador (2019) y Bolivia (2019) (Pion-Berlin y Acácio, 2020). De cualquier forma, también se producen casos de obediencia militar conducentes a violaciones de derechos humanos como en México (HRW, 2022), El Salvador (Consejo de Derechos Humanos, 2018), Colombia (Valencia y Moreno, 2022) y Venezuela (Consejo de Derechos Humanos, 2020), entre otros países. Pese a que durante la Guerra Fría la ampliación de los roles y prerrogativas militares en ámbitos no militares fue el preludio del periodo autoritario, la ampliación de roles funcionales durante el proceso posautoritario no se ha considerado unánimemente como un indicador de erosión democrática. Algunos autores advirtieron en las etapas iniciales del proceso de democratización que el empleo de las fuerzas armadas en tareas distintas a las de defensa podían ser respuestas pragmáticas y legítimas por la debilidad de los Estados. La militarización, señalaban, no era algo negativo *per se*, y solo puede conducir a una crisis si se desarrollaba en contextos especialmente frágiles o de ausencia de control civil (Pion-Berlin y Trinkunas, 2005).

Sin embargo, a medida que la expansión de roles y prerrogativas se profundizó, los análisis detectaron que las fuerzas armadas no siempre se limitan a roles funcionales, y se observaron cuatro modalidades de sobrepasamiento del control civil.

La primera modalidad se desarrolla tras el fracaso de algunos intentos de golpe (en Guatemala en 1993 y en Paraguay en 1996) o la negativa de las fuerzas armadas a intervenir en varias crisis políticas, como en Argentina en 2001 (Pion-Berlin y Trinkunas, 2010) (Kruijt y Koonings, 2013). Fue entonces cuando las fuerzas armadas volvieron a desempeñar roles abiertamente pretorianos que resultaron decisivos ante crisis políticas recientes: bien para respaldar el llamado de los líderes civiles con prácticas de "militarización visual" (Verdes-Montenegro, 2021) —crisis de Venezuela en 2019; Perú en 2019 y 2020 (Paredes

y Encinas, 2020); Ecuador en 2019 (Verdes-Montenegro, 2021); El Salvador en 2020 y Colombia en 2021 (Forbes Colombia, 2021)—, bien para definir su caída mediante intervenciones en los medios, pero sin emplear la fuerza, como en Bolivia en 2019 (Pion-Berlin y Acácio, 2020)[10].

La segunda modalidad se plasma cuando los líderes civiles también acuden a los militares para que participen en sus gabinetes —ya sea en regímenes democráticos, como Brasil (Verdes-Montenegro y Ferreira Souza, 2021; Ríos-Figueroa, 2019), o autoritarios como Venezuela (Jacome, 2022)—. En el caso de México, el presidente Andrés Manuel López Obrador ha profundizado en la militarización del policiamiento, constitucionalizando el rol policial de las fuerzas armadas mediante la militarización de la Guardia Nacional (HRW, 2022). Se ha proseguido así con un proceso de naturalización de la militarización definido como un caso de militarismo (Bravo y Ríos, 2020). Por su parte, en Brasil, las fuerzas armadas han recuperado una influencia política decisiva mediante dos tipos de procesos adicionales.

Uno de esos procesos —que define la tercera modalidad de sobrepasamiento del control civil— consiste en lo que Akkoyunlu y Lima conceptualizan como "intervención furtiva". Es una nueva forma de contestación militar, distinta a la elusión o resistencia[11], y al golpe de Estado. Se trata de un regreso gradual de los militares al centro del escenario político, que se ha desarrollado en Brasil entre 2016 y 2020. Estos aglutinan poderes nunca vistos desde la dictadura, sin violar formalmente la ley ni suspender el proceso democrático o derrocar al gobierno. Se trata de un fenómeno construido sobre las prerrogativas tutelares existentes de los militares, e impulsado por una cosmovisión pretoriana no reformada, que resurgió en medio de una crisis sostenida de la democracia (Akkoyunlu y Lima, 2022).

Finalmente, el segundo tipo de proceso —y cuarto tipo de sobrepasamiento— se refleja en el acceso al poder de oficiales retirados mediante dinámicas de "convergencia negativa". En Brasil estas dinámicas condujeron a la elección de Jair Bolsonaro en 2019 (Harig, 2022), pero también han estado presentes en Bolivia (1998), con la elección del exdictador Hugo Bánzer; en Guatemala (1999), con la llegada al poder del también exdictador Efraín Ríos Montt —sobre cuyo régimen pesan acusaciones de genocidio—, además de con el ge-

[10] En los regímenes autoritarios como Cuba (Domínguez, 2021), Venezuela (Jacome, 2022) o Nicaragua (Cuadra, 2022), las fuerzas armadas constituyen el pilar del régimen.

[11] La idea de que la relación civil militar es una dinámica en la que los militares intentan eludir las órdenes civiles para alcanzar objetivos corporativos ha sido planteada por Feaver (2003).

neral retirado Otto Pérez Molina (2011), y en Venezuela (1999), con la elección de Hugo Chávez[12].

Desde una perspectiva democrática, los procesos de militarización dirigidos por liderazgos civiles constituyen casos tanto de militarismo —debido a que suponen una naturalización de lo militar como estrategia política— como de debilitamiento de hecho del control civil y aumento de la autonomía militar. Intentando fortalecer su base de apoyo, estos liderazgos civiles promueven una militarización que genera el resultado inverso al legitimar su desplazamiento por parte de instituciones y liderazgos militares.

4.3. Militarización de la seguridad pública y debilitamiento del Estado de derecho

La militarización de la seguridad pública ha impactado negativamente en el Estado de derecho, un atributo esencial de la democracia, afectando sobre varias de sus dimensiones.

La militarización del policiamiento ha originado un incremento de distintos tipos de violaciones de los derechos humanos. En los casos más serios, las fuerzas armadas han sido acusadas de crímenes especialmente gravosos —desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y tortura—, como en México (HRW, 2022; Chinas, 2021) o en Venezuela (Consejo de Derechos Humanos, 2020; Jacome, 2022). En algunos de estos casos, como el de Venezuela, observadores independientes han concluido que hay motivos razonables para creer que algunas conductas constituyen crímenes de lesa humanidad (OACDH, 2022).

Otra dimensión en la que se muestra el debilitamiento del Estado de derecho es en el incremento del abuso de la fuerza letal del Estado durante el policiamiento, que se ha convertido en un problema generalizado en la región. Un policiamiento democrático descansa en que los Estados empleen la fuerza de manera imparcial, cumpliendo estándares internacionales. No obstante, el abuso de la fuerza letal es especialmente serio en Venezuela, Brasil, los países del Caribe y El Salvador (Mohor *et al.*, 2022). Los informes sobre México (Pion-Berlin y Carreras, 2017: 21; Silva, Pérez Correa y Coutiño, 2022), Venezuela (Antillano y Ávila, 2017) e incluso Chile (Mohor, Olivares, Bravo, Díaz, y Piñol, 2022) revelan que la intervención militar ha producido un incremento en la letalidad de las operaciones mayor que la policial. Desde el punto de vista de los estándares internacionales, esto se considera desproporcionado y abiertamente abusivo (Mohor *et al.*, 2022).

[12] E incluso en 2010 en Surinam (Kruijt y Koonings, 2013).

El involucramiento de las fuerzas armadas en los roles policiales también ha debilitado el principio de igualdad ante la ley. En algunos países, como México (Benítez y Sánchez, 2021) o Brasil (Pion-Berlin y Acácio, 2020), las fuerzas armadas han exigido —y han logrado— normas especiales de inmunidad ante posibles violaciones de los derechos humanos cometidas durante operaciones policiales. Ello ha intensificado el nivel de impunidad de estas fuerzas —históricamente alto— y ha permitido la ausencia de sanciones ante violaciones de los derechos humanos (Kurtenbach y Nolte, 2017).

Una consecuencia adicional de la militarización prolongada de la seguridad pública en la democracia ha sido la relegitimación y naturalización —bajo un escenario posautoritario— de la excepción. La teoría original del "estado de excepción" se basa en la excepcionalidad constitucional, como una limitación extraordinaria para preservar el Estado y garantizar la continuidad de los derechos. Pero tanto desde una perspectiva internacional (Agamben, 2014) como regional, la experiencia empírica es problemática.

En el caso latinoamericano, el legado colonial condujo al desarrollo de una excepción constitucional que constitucionalizó un orden pretoriano sobre el que se construyó el sistema político formal a partir del siglo XIX y comienzos del XX (Loveman, 2001). Goizueta señala que esa excepción no ha sido invocada en la región para proteger los derechos humanos, sino para que estos puedan ser violados mediante desviaciones de la doctrina constitucional (Goizueta Vertiz, 1997: 187, 188). En el periodo posautoritario, la militarización se ha justificado como una medida temporal (Sampó y Alda Mejías, 2019), y en numerosos países ha terminado siendo invocada a pesar de que las normas no lo permitían (Flores-Macías y Zarkin, 2019: 528, 530). En otros casos, como en Chile, la frecuencia de su empleo ha sido creciente (Heiss, 2021) o ha terminado por normalizarse constitucionalmente. Las constituciones de los Estados latinoamericanos contemplan el empleo de las fuerzas armadas en tareas no militares —especialmente policiales— en situaciones de excepcionalidad (Cervantes, Matarrita y Reca, 2020), pero en muchos casos también lo contemplan en situaciones de normalidad (Jenne y Martínez, 2022; Macias Herrera y Croissant, 2022). De ese modo, lo temporal ha devenido permanente (Aguilar, 2018; Baldlioli y Leiras, 2010).

A partir de 2020, la pandemia agravó la preocupación por el impacto no democrático del empleo de los "estados de excepción" en América Latina. Durante la pandemia el estado de excepción constitucional fue declarado más por democracias (71%) que por sistemas autoritarios (2%). De hecho —ex-

cepto Cuba, Nicaragua, y Trinidad y Tobago—, todos los países de la región declararon estados de excepción. Según el instituto IDEA, casi dos tercios (65%) de los países de la región implementaron medidas para contener la COVID-19 que podrían considerarse preocupantes para la democracia y los derechos humanos —*violan* los derechos humanos o los parámetros democráticos; son desproporcionadas, innecesarias, ilegales o indefinidas—, entre otras: el uso excesivo de la fuerza (registrado en 13 países) y el empleo de las fuerzas armadas para mantener el orden público, incluido el toque de queda en Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, México y Nicaragua (International IDEA, 2020b).

4.4. Proyecto político militarista y debilidad del Estado

La prolongada extensión de los roles funcionales de las fuerzas armadas ha contribuido a reproducir o profundizar los déficits de estatalidad característicos en América Latina —tanto de sus capacidades civiles como paradójicamente de las policiales y militares—, lo que ha debilitado la calidad democrática. Como han señalado Mazzuca y Munck, los problemas de la democracia bloquean el funcionamiento de los mecanismos clave que podrían impulsar el desarrollo de la capacidad estatal, y los déficits de estatalidad impiden la activación de mejoras en la calidad de la democracia y obstaculizan su ejercicio (Mazzuca y Munck, 2021).

El análisis de los problemas asociados a los déficits de estatalidad —y de su provisión de bienes públicos— ha transitado desde un enfoque funcional, que interpreta estos problemas en términos de (in)capacidad para construir instituciones civiles, hacia otro que subraya su carácter político: aquí los problemas se entienden como el resultado de decisiones sobre el tipo de Estado que se ha deseado construir (Altman y Luna, 2012: 527). Se trata de una problemática de dos caras. Por un lado, las élites deciden no expandir la penetración territorial o la capacidad del Estado en algunas áreas —ya sea por consideraciones de rentabilidad o de conflicto (donde además pueden aparecer varios actores)—. Como contrapartida, por decisión política, se trata de responder en algunas áreas de vacío, débiles institucionalmente, con el despliegue de instituciones militares; o bien las propias fuerzas armadas ocupan el espacio abandonado por el Estado.

En este sentido, el catálogo de roles no militares o policiales asignados o asumidos por las fuerzas armadas en América Latina —históricamente amplio— se resignifica como un proyecto político militarista, en cuanto responde a una

decisión política y/o institucional de naturalización de lo militar en ámbitos no militares, incluso económicos.

En este plano, Mani ha identificado al menos dos trayectorias latinoamericanas de militarización en el plano económico (como "emprendimiento militar"): la industrializadora —cuyo proyecto ha sido desarrollar capacidades de defensa nacional y competir por el prestigio internacional (Brasil, Argentina)— y la de la construcción de naciones, que busca promover un crecimiento económico que fomente el desarrollo y la cohesión social (Cuba, Ecuador). El impacto político del aumento del poder económico de las fuerzas armadas —en cuanto construyen capacidades estatales— depende de si dichas fuerzas han sido responsables o no ante un liderazgo democrático, que a su vez monitoree e incentive sus actividades. Así, el efecto político es negativo cuando las instituciones militares actúan de manera autónoma o subordinadas a intereses privados (Mani, 2011).

La militarización también ha debilitado los roles funcionales de seguridad del Estado. El impacto más negativo de la militarización del policiamiento desde una perspectiva de estatalidad democrática radica en que ha postergado las reformas policiales. De hecho, y en sentido contrario, la militarización ha conducido a procesos de contrarreforma policial, debido a que ha fortalecido tendencias de militarización de las policías (Flores-Macías y Zarkin, 2019; Dammert, 2022; Jenne y Martínez, 2022).

La militarización de la seguridad pública debe reinterpretarse entonces como una opción en un proceso de disputas, adaptaciones y acomodaciones en los Estados latinoamericanos, cuyas élites políticas barajan varias opciones estratégicas en la construcción del Estado (Boone, 2012) y actúan en un ecosistema de actores —entre otros, criminales, policiales y militares— con capacidad para desafiar e influir en la toma de decisiones (Policzer, 2012).

Al mismo tiempo, la policialización de las fuerzas armadas ha venido acompañada por un proceso de desprofesionalización de las instituciones militares. Esto lo plasma el que, salvo alguna excepción, las fuerzas armadas latinoamericanas no hayan sido reformadas, y se hayan quedado tecnológica y doctrinariamente ancladas en la etapa anterior a la Revolución en los Asuntos Militares, sin capacidad para realizar operaciones militares conjuntas en todo tiempo (IISS, 2022; SIPRI, 2022a). En línea con la policialización, el gasto militar latinoamericano es inelástico y se encuentra destinado fundamentalmente a personal, muy poco a operaciones y menos aún a inversiones.

5. Conclusiones: la militarización y el militarismo civil como un proceso de erosión democrática

Partiendo de la democratización posautoritaria de Mesoamérica, Centroamérica y América del Sur, este trabajo ha intentado identificar y sistematizar los procesos mediante los cuales se ha ido produciendo un encadenamiento entre la crisis de seguridad pública y su militarización, y la emergencia de una nueva etapa de militarismo, que ha terminado afectando a dimensiones importantes de la calidad de las democracias.

La región experimenta una "segunda ola" de ampliación de prerrogativas militares. El aumento de las funciones de las fuerzas armadas hacia roles policiales ha ocurrido en potencias regionales como México o Brasil, pero también en América Central, en la zona andina y, más recientemente, en países del Cono Sur. Desde 2020, la expansión de roles militares hacia ámbitos no militares se ha reforzado por la pandemia, que ha incorporado roles sanitarios y relegitimado roles productivos.

El principal activador del proceso de militarización ha sido la crisis de la seguridad pública y, dentro de esta, la aparente "incapacidad" de las democracias para llevar adelante procesos de reforma del Estado y, en particular, de las policías. La crisis de la seguridad pública es el resultado tanto de procesos societales más amplios en el contexto de neoliberalización —como el aumento de la violencia criminal—, como de la persistencia de culturas políticas que han naturalizado el militarismo y del policiamiento heredado de un pasado tanto autoritario como liberal. La crisis ha conducido tanto a una deslegitimación de las policías como a una legitimación de la violencia ilegítima del Estado.

La emergencia del militarismo civil y de los efectos de los procesos de militarización debe tomar en consideración que las democracias latinoamericanas exhiben distintas trayectorias y grados de calidad. No todas las dinámicas resumidas en este trabajo se dan en todas las democracias latinoamericanas, ni todos sus efectos se experimentan de manera similar en cada país. En emergencias como la del coronavirus, los procesos de militarización se han invocado para asegurar una gobernanza eficaz ante un hecho extraordinario, y en varios casos no han conducido a regresiones democráticas. En algunos casos aún es posible interpretar la militarización de la seguridad pública como parte de un equilibrio disfuncional autoperpetuador propio de países atrapados en democracias de calidad media.

Sin embargo, enfrentadas a ciudadanías que demandan populismo punitivo —y debido a la buena opinión que reciben las fuerzas armadas—, las élites

políticas de la mayor parte de las democracias latinoamericanas han decidido estratégicamente optar por la militarización del policiamiento, evitando así además la confrontación con cuerpos policiales autónomos y resistentes a la reforma, aunque desprestigiados. Este proceso se ha mantenido a pesar de su escaso, y a veces contraproducente, impacto en la resolución de la crisis de seguridad pública latinoamericana. Dicha decisión por una militarización del policiamiento autoritario como proyecto político se denomina "militarismo civil". Se trata de una opción política cuyo propósito es la obtención o el mantenimiento del poder, y se construye a partir de la naturalización de la militarización. Por lo tanto, no es el resultado de un "fracaso" de la capacidad de los Estados para proveer el bien público de la seguridad pública. El militarismo civil ha emergido como el resultado del funcionamiento de la lógica democrática latinoamericana.

El examen realizado sobre la emergencia del militarismo civil latinoamericano como modalidad de gobernanza permite concluir que, en una gran cantidad de casos, está contribuyendo a un proceso de erosión democrática y, en el ámbito del empleo de las instituciones coercitivas del Estado, está desplazando la gobernanza de policiamiento y de la relación civil militar en América Latina desde un eje democrático hacia otro híbrido, en algunos casos, autoritario. Esto se produce a través de tres procesos:

• El primero es el de la deslegitimación de la democracia. Como se indicó, la naturalización del policiamiento autoritario como proyecto político ha sido ineficaz desde una perspectiva funcional. No ha logrado la reducción de la delincuencia y del crimen organizado, y en algunos casos ha incrementado la violencia de la respuesta criminal. Los altos índices de victimización y de temor han impactado negativamente sobre la confianza ciudadana en la policía, la adhesión a la democracia y el Estado de derecho. Además, se ha incrementado el apoyo a respuestas no democráticas, a las fuerzas armadas, al recurso a la violencia autoritaria y extralegal del Estado. En este sentido, se observa una correlación entre el aumento de la militarización y tendencias antidemocráticas en la ciudadanía, y viceversa.

• El segundo es el debilitamiento del control civil. El aumento del apoyo a la violencia estatal extralegal y a las fuerzas armadas ha creado un potencial electoral, creciente, para que los actores civiles aumenten el papel de las fuerzas armadas en la política y la sociedad. A diferencia del pasado autoritario, en este periodo

las fuerzas armadas no han buscado tomar el poder y, a pesar de estar siendo arrastradas hacia mayores roles funcionales, han obedecido actuando también de manera estratégica, lo que —en principio— no constituye una amenaza inicial al control civil. El análisis de la expansión de roles y prerrogativas indica, sin embargo, que en un número creciente de países, las fuerzas armadas han comenzado a sobrepasar los roles funcionales, y se han observado al menos cuatro modalidades de sobrepasamiento del control civil y la politización: i) retorno a la práctica de la política pretoriana de árbitros en crisis políticas; ii) regreso a los gabinetes; iii) restauración de los militares como actores dotados de influencia creciente y eficaz sobre la política, y iv) elección de militares como altos cargos del Estado. De esa forma, los procesos de militarización están debilitando la autoridad civil y legitimando su desplazamiento por parte de instituciones y liderazgos militares. Adicionalmente, el proyecto militarista ha contribuido a reproducir la debilidad de los Estados latinoamericanos, incluyendo en ello la postergación de las reformas policiales e incluso la modernización de las propias fuerzas armadas.

• El tercer tipo de mecanismo es el debilitamiento del Estado de derecho. La militarización del policiamiento también ha erosionado la democracia, puesto que ha debilitado el Estado de derecho al producir un incremento de las violaciones de los derechos humanos; también se ha debilitado la igualdad ante la ley. En el caso de las violaciones a los derechos humanos, se trata de acusaciones graves contra la conducta de las fuerzas armadas en México, en los países del Triángulo Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras) o en Colombia. En Venezuela se ha llegado al punto de iniciar investigaciones sobre crímenes de lesa humanidad. La militarización ha incrementado aún más la letalidad de las operaciones de policiamiento en la región, considerada desproporcionada y abusiva desde los estándares internacionales. Las fuerzas armadas también han demandado normas especiales que garanticen su impunidad durante operaciones de policiamiento en México y Brasil. La prolongada militarización de la seguridad pública a lo largo del periodo democrático en la región ha generado también un proceso de naturalización de la excepción, ya sea por su empleo más frecuente, por su normalización constitucional, o por la implementación de medidas que violan los derechos humanos o los parámetros democráticos.

A diferencia de los procesos en los que la militarización de la política (militarismo) se promovió por civiles y por militares durante los regímenes autoritarios —por medio de la expansión de sus prerrogativas hacia áreas no militares—, en

el periodo posautoritario el militarismo lo promueven actores civiles y está erosionando las democracias, lo que puede constituir un preludio y un camino por el cual los países de la región transiten hacia nuevas regresiones democráticas.

Referencias bibliográficas

Agamben, G. (2014): *Estado de excepción,* Buenos Aires, Adriana Hidalgo Editora.

Agüero, F. (1995): *Soldiers, Civiliand and Democracy. Post-Franco Spain in Comparative Perspective,* Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

Aguilar, J. (2018): "El rol del Ejército en la seguridad interna en El Salvador: lo excepcional convertido en permanente", en L. Castro y R. López Salazar: *Antología del pensamiento crítico salvadoreño contemporáneo*, Buenos Aires, CLACSO, pp. 519-551.

Akkoyunlu, K. y Lima, J. (2022): "Brazil's Stealth Military Intervention", *Journal of Politics in Latin America, 14*(1), pp. 31-54. Doi: https://doi.org/10.1177/1866802X211039860.

Altman, D. y Luna, J. (2012): "Introducción: el Estado latinoamericano en su laberinto", *Revista de Ciencia Política, 32*(3), pp. 521-543. Doi: http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2012000300001.

Altman, D.; Rojas-de-Galarreta, F. y Urdinez, F. (2020): "An interactive model of democratic peace", *Journal of Peace Research, 58*(3), pp. 1-15. Doi: 10.1177/0022343319883672.

Antillano, A. y Ávila, K. (2017): "¿La mano dura disminuye los homicidios? El caso de Venezuela", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* (116), pp. 77-10. Disponible en: https://www.cidob.org/en/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/116/do_heavy_handed_tactics_reduce_homicides_the_case_of_venezuela.

Baldlioli, A. y Leiras, S. (2010): "Democracia, estado de excepción y decisionismo político: consideraciones y conceptos", en S. Leiras: *Estado de Excepción y democracia en América Latina. Argentina, Brasil, Perú y Venezuela en perspectiva comparada*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones, pp. 25-52.

Battaglino, J. (2019): "Entre Marte y Rubicón: sobre la política (de la política) de defensa nacional", *Postdata* vol.24 nº 1, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (junio).

Beliakova, P. (2021): "Erosion by deference: civilian control and the military in polocymaking", *Texas National Security Review, 4*(3), pp. 55-75. Disponible en: http://dx.doi.org/10.26153/tsw/13988.

Benítez, R. y Sánchez, L. (2021): *Fuerzas Armadas, Guardia Nacional y violencia en México,* Ciudad de México, FES/CESEDE.

Boese, V.; Alizada, N.; Lundstedt, M.; Morrison, K.; Natsika, N.; Sato, Y., ... Lindberg, S. (2022): *Autocratization Changing Nature? Democracy Report 2022*. Disponible en: https://www.v-dem.net/democracy_reports.html.

Bonner, M. (2019): "What democratic policing is ... and is not", *Policing and Society, 30*(9), pp. 1044-1060. Disponible en: https://doi.org/10.1080/10439463.2019.1649405.

Boone, C. (2012): "Territorial Politics and the Reach of the State: Unevenness by Design", *Revista de Ciencia Política, 32*(3), pp. 623-641. Doi: https://doi.org/10.4067/S0718-090X2012000300007.

Bradford, B.; Johnatan, J. y Hough, M. (2014): "Police Legitimacy in Action: Lessons for Theory and Policy", en M. Reising y R. Kane: *The Oxford Handbook of Police and Policing*, Oxford, Oxford University Press, pp. 551-570.

Bravo, C. y Ríos, J. (2020): "México: de la militarización al militarismo", *El País*, 2 de diciembre. Disponible en: https://elpais.com/mexico/opinion/2020-12-02/mexico-de-la-militarizacion-al-militarismo.html.

Brooks, R.; Golby, J. y Urben, H. (2021): "America's Broken Civil-Military Relationship Imperils National Security", *Foreign Affairs* (mayo-junio). Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-04-09/national-security-crisis-command.

Bruneau, T. (2013): "Challenges to Institutionalizing Civil-Military Relations in the New Democracies of Latin America", *Occasional Paper nº 9. Calgary Papers in Military and Strategic Studies*, pp. 99-114. Disponible en: https://cdm.ucalgary.ca/index.php/cpmss.

Buzan, B.; Waever, O. y De Wilde, J. (1998): *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder, Lynne Rienner.

Cano, I. (2010): "Racial bias in police use of lethal force in Brazil", *Police Practice and Research: An International Journal, 11*(1), pp. 31-43. Doi: 10.1080/15614260802586350.

Cano, I. y Rojido, E. (2017): "Introducción: La singularidad de la violencia en América Latina", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* (117), pp. 7-24. Doi: doi.org/10.24241 /rcaí.2017.116.2.7.

Carothers, T. (2002): "The end of the Transition Paradigm", *Journal of Democracy, 13*(1) enero, pp. 5-21. Doi: 10.1353/jod.2002.0003.

Carreras, M. (2013): "The impact of criminal violence on regime legitimacy in Latin America", *Latin American Research Review, 48*(3), pp. 85-107. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/43670095.

Casas, K.; González, P. y Mesías, L. (2018): *La transformación policial para el 2030 en América Latina*, The Dialogue/BID. Disponible en: https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2018/11/KCasas_TransformacionPolicial_FINAL.pdf.

Castro-Gómez, S. y Grosfoguel, R. (2007): "Prólogo. Giro decolonial, teoría crítica y pensamiento heterárquico", en S. Castro-Gómez y R. Grosfoguel: *El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores; Universidad Central, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos y Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar, pp. 9-24.

Cervantes, A.; Matarrita, M. y Reca, S. (2020): "Los estados de excepción en tiempos de pandemia: un estudio comparado en América Latina", *Cuadernos Manuel Giménez Abad* (20), diciembre, pp. 170-206. Doi: https://doi.org/10.47919/FMGA.CM20.0032.

Chinas, C. (2021): "Desaparición forzada en México, el caso Ayotzinapa", en C. Hatzky, S. Martínez Fernández, J. Michael y H. Wagner: *¿Latinoamérica y paz? Propuestas para pensar y afrontar la crisis de la violencia*, Buenos Aires, editorial Teseo, pp. 395-440.

CICR (2015): *Violencia y uso de la fuerza*, ICERC (octubre). Disponible en: https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/publication/p0943.htm#:~:text=La%20l%C3%ADnea%20que%20separa%20las,la%20intensidad%20de%20la%20violencia.

CIDH (2015): *Violencia contra personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex en América*. Disponible en: https://biblioteca.corteidh.or.cr/documento/69768.

— (2019): *Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes. Buenas prácticas y desafíos en América Latina y en el Caribe*. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaMujeresNNA.pdf.

Comisión Global de Políticas de Drogas (2021): *Hora de poner fin a la prohibición*, T. G. Policy (ed.). Disponible en: https://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2021/12/Time_to_end_prohibition_ES_2021_report.pdf.

Consejo de Derechos Humanos (2018): *Informe de la Relatora Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de su misión a El Salvador* (7 de diciembre). Disponible en: https://www.ohchr.org/es/documents/country-reports/ahrc3844add2-report-special-rapporteur-extrajudicial-summary-or-arbitrary.

— (2020): *Informe de la misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela* (25 de septiembre). Dispo-

nible en: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G20/238/94/PDF/G2023894.pdf?OpenElement.

Corporación Latinobarómetro (2021): *Informe 2021. Adiós a Macondo* (7 de octubre). Disponible en: https://www.latinobarometro.org/lat.jsp.

Cruz, J. (2016): "State and criminal violence in Latin America", *Crime, Law and Social Change, 66*, pp. 375-396. Disponible en: https://doi.org/10.1007/s10611-016-9631-9.

Cruz, J. y Kloppe-Santamaría, G. (2019): "Determinants of Support for Extralegal Violence in Latin America and the Caribbean", *Latin American Research Review, 54*(1), pp. 50-68. Doi: https://doi.org/10.25222/larr.212.

Cuadra, E. (2022): "Nicaragua: de proyecto revolucionario a dinastía autoritaria", *Nueva Sociedad* (300), pp. 65-73. Disponible en: https://static.nuso.org/media/articles/downloads/4.TC_Cuadra_300.pdf.

Dahl, R. (1992): *La democracia y sus críticos,* Barcelona, Paidós.

Dammert, L. (2017): "Gang Violence in Latin America", en P.-i.-C. Sturmey, *The Wiley Handbook of Violence and Aggression*, John Wiley & Sons Ltd, pp. 1-12. Doi: doi.org/10.1002/9781119057574.whbva102.

— (2019): "¿Reformar sin gobernar? Desafíos institucionales de las policías en América Latina", *Revista IUS. Revista jurídica de investigación científica, 13*(44), pp. 89-120. Doi:https://doi.org/10.35487/rius.v13i44.2019.444.

— (2020): "Reforma policial: agenda (aún) pendiente en América Latina", *The Dialogue* (julio). Disponible en: https://www.thedialogue.org/analysis/reforma-policial-agenda-aun-pendiente-en-america-latina/.

— (2022): "Avances y limitaciones de la reforma policial en América Latina", en R. Martínez, *El papel de las Fuerzas Armadas en la América Latina del Siglo XXI*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 109-136. Disponible en: https://www.cepc.gob.es/publicaciones/monografias/el-papel-de-las-fuerzas-armadas-en-la-america-latina-del-siglo-xxi.

Desch, M. (1999): *Civilian Control of the Miltary*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

Diamint, R. (2015): "Un nuevo militarismo en América Latina", *Journal of Democracy*, pp. 155-168.

— (2022): "Democracias fragilizadas y militares multipropósito", en R. Martínez: *El papel de las Fuerzas Armadas en la América Latina del siglo XXI*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 33-66. Disponible en: https://www.cepc.gob.es/publicaciones/monografias/el-papel-de-las-fuerzas-armadas-en-la-america-latina-del-siglo-xxi.

Diamod, L. y Plattner, M. (1996): *Civil-military Relations and Democracy,* Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

Diamond, L.; Plattner, M. y Walker, C. (2016): *Authoritarianism Goes Global. The Challenge to Democracy,* Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Domínguez, J. (2021): "Las Fuerzas Armadas Revolucionarias y la gobernabilidad en Cuba", en W. Grabendorff: *Militares y gobernabilidad. ¿Cómo están cambiando las relaciones cívico-militares en América Latina?*, Bogotá, FES, pp. 71-85.

Enloe, C. (2004): *The Curious Feminist. Searching for Women in a New Age of empire*, Berkeley, University of California Press.

Feaver, P. (2003): *Armed Servants. Agency, Oversight, and Civil-Military Relations,* Cambridge, Mass., Harvard University Press.

Finer, S. (1963): "Military and Society in Latin America", *The Sociological Review*, *11*(1 (Suppl)), pp. 133-151. Doi: https://doi.org/10.1111/j.1467-954X.1963.tb03089.x.

Flisfisch, A. y Robledo, M. (2012): *Gobernabilidad democrática de la defensa en Chile. Un índice para el periodo 1990-2010*, Santiago, PNUD.

Flores-Macías, G. y Zarkin, J. (2019): "The militarization of law enforcement evidence from Latin America", *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, 360*(1), pp. 519-538.

Forbes Colombia (2021): "Duque anuncia que se apoyará de militares para enfrentar las protestas", Colombia, 2 de mayo. Disponible en: https://forbes.co/2021/05/02/actualidad/duque-anuncia-que-se-apoyara-en-militares-para-enfrentar-las-protestas/.

Forst, B. (2014): "Local Police and the War on Terrorism", en M. Reising y R. Kane: *The Oxford Handbook of Police and Policing*, Oxford, Oxford University Press, pp. 623-642.

Früling, H. (2009): *Violencia y policía en América Latina*, Quito, FLACSO Ecuador. Disponible en: https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/41254.pdf.

Goizueta Vertiz, J. (1997): "Los estados de excepción en América Latina: los controles desde el derecho internacional", *Revista de la facultad de Derecho y Ciencias Políticas* (98), pp. 184-215. Disponible en: https://revistas.upb.edu.co/index.php/derecho/article/view/4295.

González, Y. (2017): "What citizens can see of the state. Police and the construction of democratic citizenship in Latin America", *Theoretical Crominology*, vol. *21*(4), pp. 494-511. Doi: 10.1177/1362480617724826.

— (2021): *Authoritarian Police In Democracy. Contested Security In Latin America,* Camdrigde, Cambridge University Press. Doi: 10.1017/9781108907330.

Gotz, E. (2022): "The Crisis of Liberal World Order", en A. Sajó, R. Uit y S. Holmes: *Routledge Handbook of Illiberalism*, Nueva York, Routledge, pp. 907-922.
Grabendorff, W. (2021): "¿Un nuevo papel para los militares? Una introducción a las relaciones cívico-militares en América Latina", en W. Grabendorff: *Militares y gobernabilidad. ¿Cómo están cambiando las relaciones civiles y militares en América Latina?*, Bogotá, FESCol, pp. XIX-XXV. Disponible en: https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/18384.pdf.
Harig, C. (2021): "Militarisation by Popular Demand? Explaining the Politics of Internal Military Roles in Brazil", *Bulletin of Latin American Research*, *41*(3), pp. 465-482. Doi: 10.1111/blar.13289.
— (2022): Militarization by Popular Demand. Explaining the Politics of Internal Military Roles in Brazil. *Bulletin of Latin American Research*, *41*(3), pp. 465-482. Doi: 10.1111/blar.13289.
Hartzell, C. (2016): "Relative Peace and Emerging Faultlines. Accounting for trends in intrastate conflict in Latin America", en D. Mares y A. Kacowicz, *Routledge Handbook on Latin American Security*, Nueva York, Routledge, pp. 187-196.
Heiss, C. (2021): "Desafíos de los estados de excepción en el proceso constituyente", *Política, 58*(1), pp. 57-71. Doi: 10.5354/0719-5338.2020.61562.
HRW (2022): "Mexico: Extending Military Policing Threatens Rights", HRW News, 26 de agosto. Disponible en: https://www.hrw.org/news/2022/08/26/mexico-extending-military-policing-threatens-rights.
Human Rights Watch (2022): *World Report 2022*, Nueva York. Disponible en: https://www.hrw.org/sites/default/files/media_2022/01/World%20Report%202022%20web%20pdf_0.pdf.
Huntington, S. (1995): *El soldado y el Estado. Teoría y política de las relaciones cívico-militares*, Buenos Aires, GEL.
IISS (2020): *The Military Balance 2020,* Londres, Routledge.
— (2022): *The Military Balance 2022,* Londres, Routledge.
International IDEA (2020a): *Methodology. The Global State of Democracy Indices 2020*. Estocolmo (diciembre). Disponible en: https://www.idea.int/gsod-indices/sites/default/files/gsod-methodology-november-2020.pdf.
— (2020b): *Balance de las tendencias democráticas en América Latina y el Caribe antes y durante la pandemia de la COVID-19. Informe especial In Focus,* Estocolmo (diciembre). Doi: https://doi.org/10.31752/idea.2020.63.
— (2021a): *The Global State of Democracy 2021. Building Resilience in a Pandemic Era*, Estocolmo. Disponible en: https://www.idea.int/publications/catalogue/global-state-democracy-2021?lang=en.

— (2021b): *El estado de las democracias en las Américas. Democracia en tiempos de crisis,* Estocolmo. Disponible en: https://www.idea.int/gsod/sites/default/files/2021-11/estado-de-la-democracia-en-las-americas-2021.pdf.

Isacson, A. (2020): "In Latin America, COVID-19 Risks Permanently Disturbing Civil-Military Relations", *Wola Analysis*. Disponible en: https://www.wola.org/analysis/latin-america-covid-19-civil-military-relations-policing/.

— (2021): "Estados Unidos y su influencia en el nuevo militarismo latinoamericano", *Análisis Carolina*, nº 28, Madrid, Fundación Carolina (noviembre). Doi: https://doi.org/10.33960/AC_28.2021.

Jacome, F. (2022): "Militarismo y militarización: el caso venezolano", *Análisis Carolina*, nº 3, Madrid, Fundación Carolina (enero). Doi: https://doi.org/10.33960/AC_03.2022.

Jenne, N. y Martínez, R. (2022): "Domestic military missions in Latin America: Civil-military relations and the perpetuation of democratic deficits", *European Journal of International Security* (7), pp. 58-83. Doi: 10.1017/eis.2021.25.

Kacowicz, A. M. (1998): *Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa in Comparative Perspective,* Nueva York, State University of New York.

Kinosian, S. y Bosworth, J. (2018): "Seguridad a la venta". Informe del Programa Estado de Derecho", *The Dialogue*. Disponible en: https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2018/03/Security-for-Sale-FINAL-SPANISH.pdf.

Kruijt, D. y Koonings, K. (2013): "From political armies to the 'war against crime'. The transformation of militarism in Latin America", en A. Stavrianakis y J. Selby: *Militarism and International Relations. Political economy, security, theory*, Nueva York, Routledge, pp. 91-103.

Krujit, D. y Koonings, K. (2021): "Self-coups and the military in the Americas", *Academia Letters 730* (abril). Doi: https://doi.org/10.20935/AL730.

Kuehn, D. y Levy, Y. (2020): *Material and Discursive Militarisation in Democracies*, Hamburgo, GIGA (diciembre). Disponible en: https://www.giga-hamburg.de/en/publications/giga-focus/material-and-discursive-militarisation-in-democracies.

Kurtenbach, S. (2019): "The limits of peace in Latin America", *Peacebuilding*, *7*(3), pp. 283-296. Doi: 10.1080/21647259.2019.1618518.

Kurtenbach, S. y Nolte, D. (2017): "Latin America's Fight against Corruption: The End of Impunity", *GIGA Focus, Lateinamerika 3*, Hamburgo.

Kurtenbach, S. y Scharpf, A. (2018): "The Return of the Military", *GIGA Focus Lateinamerika 7,* Hamburgo. Disponible en: https://www.giga-hamburg.de/en/publications/11567887-return-military/.

Lagos, M. y Dammert, L. (2012): *La Seguridad Ciudadana. El problema principal de América Latina*, Corporación Latinobarómetro. Disponible en: https://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_La_seguridad_ciudadana.pdf.

Levitsky, S. y Way, L. (2020): "The New Competitive Authoritarianism", *Journal of Democracy*, pp. 51-56. Doi: 10.1353/jod.2020.0004.

Linz, J. y Stepan, A. (1996): *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe,* Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press.

Llanos, M. y Marsteintredet, L. (2010): *Presidential Breakdowns in Latin America. Causes and Outcomes of Executive Instability,* Nueva York, Palgrave Macmillan.

Loveman, B. (1993): *The Constitution of Tyranny: Regimes of Exception in Spanish America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

— (2001): "Historical Foundations of Civil-MilitaryRelations in Spanish America", en D. Pion-Berlin, *Civil-Military Relations in Latin America. New Analitycal Perspectives*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, pp. 246-274.

Lührmann, A.; Tannenberg, M. y Lindberg, S. (2018): "Regimes of the World (RoW): Opening New Avenues for the Comparative Study of Political Regimes", *Politics and Governance*, *6*(1), pp. 60-77. Doi: 10.17645/pag.v6i1.1214.

Macias Herrera, A. y Croissant, A. (2022): "Mapping Military Roles in COVID-19 Responses in Latin America. Contours, Causes and Consequences", *HCIAS Working Papers on Ibero-America, Special Series 1*(2), febrero, pp. 1-26. Doi: https://doi.org/10.48629/hcias.2021.1.84516.

Madeiros Passos, A. y Acácio, I. (2021): "The militarization of responses to COVID-19 in Democratic Latin America", *Revista de Administração Pública*, 55 (enero-febrero), pp. 261-272. Doi: https://doi.org/10.1590/0034-761220200475.

Mani, K. (2011): "Military Entrepreneurs: Patterns in Latin America", *Latin American Politics and Society, 55*(3), pp. 25-55. Doi: https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2011.00124.x.

Mares, D. (2001): *Violent Peace. Militarized Interstate Bargaining in Latin America,* Nueva York, Columbia University Press.

Mares, D. y Kacowicz, A. (2016): *Routledge handbook of Latin American security,* Nueva York, Routledge.

Marsteintredet, L. y Malamud, A. (2020): "Golpes con adjetivos: ¿precisión o confusión?", *Análisis Carolina*, nº 5, Madrid, Fundación Carolina. Disponible en: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/02/AC-5.2020.pdf.

Martínez, R. (2022): "¿Qué se espera, en el siglo xxi, de unas fuerzas armadas constitucionales?", en R. Martínez: *El papel de las Fuerzas Armadas en la América Latina del siglo XXI*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 67-108.

Mazzuca, S. y Munck, G. (2021): *A Middle-Quality Institutional Trap: Democracy and State Capacity in Latin America (Elements in Politics and Society in Latin America)*, Cambridge, Cambridge University Press. Doi: 10.1017/9781108878449.

Mohor, A. *et al.* (2022): *Monitor of Use of Lethal Force in Latin America and the Caribbean. Comparative Study of Brazil, Chile, Colombia, El Salvador, Jamaica, Mexico, Trinidad and Tobago and Venezuela*, Monitor Fuerza Letal. Disponible en: https://www.monitorfuerzaletal.com/reports.

Mohor, A.; Olivares, I.; Bravo, N.; Díaz, C. y Piñol, D. (2022): *Monitor of Use of Lethal Force in Latin America and the Caribbean. Chile 2022*, Monitor Fuerza Letal. Disponible en: https://www.monitorfuerzaletal.com/docs/Monitor-FuerzaLetal_2022_Chile.pdf.

OACDH (2022): *Declaración de Marta Valiñas, Presidenta de la Misión Internacional Independiente de Determinación de los Hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela, en la 49ª sesión del Consejo de Derechos Humanos* (marzo). Disponible en: https://www.ohchr.org/es/statements/2022/03/statement-marta-valinas-chair-independent-international-fact-finding-mission.

Oelsner, A. (2016): "Pluralistic security communities in Latin America", en D. R. Mares y Arie M. Kacowicz (eds.): *Routledge handbook of Latin American security*, Nueva York, Routledge, pp. 173-184.

OHCHR (1979): *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley* (diciembre). Disponible en: https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/code-conduct-law-enforcement-officials.

Passos, A. (2017): "Fighting crime and maintaining order: shared worldviews of civilian and military elites in Brazil and Mexico", *Third World Quarterly*, *39*(2), pp. 314-330. Doi: https://doi.org/10.1080/01436597.2017.1374836.

Paredes, M. y Encinas, D. (2020): "Perú 2019. Crisis política y salida institucional", *Revista de Ciencia Política*, *40*(2), pp. 483-510. Doi: 10.4067/S0718-090X2020005000116.

Pereira, A. y Ungar, M. (2004): "The Persistence of the 'Mano Dura': Authoritarian Legacies and Policing in Brazil and the Southern Cone", en K. Hite y P. Cesarini: *Authoritarian Legacies and Democracy in Latin America and Southern Europe*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.

Pion-Berlin, D. y Acácio, I. (2020): "The Return of the Latin American Military?", *Journal of Democracy, 31*(4), pp. 151-165.

Pion-Berlin, D. y Carreras, M. (2017): "Armed Forces, Police and Crime-fighting in Latin America", *Journal of Politics in Latin America, 9*(3), pp. 3-26. Disponible en: http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:gbv:18-4-10728.

Pion-Berlin, D. y Ivey, D. (2020): *Civil-military lessons from Latin America* (agosto). Disponible en: https://warontherocks.com/2020/08/civil-military-lessons-from-latin-america/.

Pion-Berlin, D. y Martínez, R. (2017): *Soldiers, Politicias, and Civilians,* Cambridge, Cambridge University Press.

Pion-Berlin, D. y Trinkunas, H. (2005): "Democratization, social crisis and the impact of military domestic roles in Latin America", *Journal of Political and Military Sociology*, *33*/1, verano, pp. 5-24. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/45372607.

— (2007): "Attention deficits: Why politicians ignore defense policy in Latin America", *Latin American Research Review*, *42*(3), pp. 76-100. Doi: 10.1353/lar.2007.0031.

— (2010): "Civilian Praetorianism and Military Shirking During Constitutional Crises in Latin America", *Comparative Politics*, *42*(4), pp. 395-411. Doi: https://doi.org/10.5129/001041510X12911363509990.

PNUD (2021): *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021. Atrapados: Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe.* Disponible en: https://www.undp.org/es/latin-america/publications/capitulo4-irdh2021.

Policzer, P. (2012): "A Complex Adaptive State System: Networks, Arms Races and Moral Hazards", *Revista de Ciencia Política, 32*(3), pp. 673-685. Doi: https://doi.org/10.4067/S0718-090X2012000300010.

Prado, M.; Trebilcock, M. y Hartford, P. (2012): "Police Reform in Violent Democracies in Latin America", *Hague Journal on the Rule of Law*, *4*(2), pp. 252-285. Doi: 10.1017/S1876404512000164.

Ramalho, A.; Diamint, R. y Sánchez, L. (2020): *La militarización de la seguridad y el regreso de los militares a la política en América Latina* (marzo). Disponible en: https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/16106.pdf.

Ramírez Bustamante, M.; Salles Kobilanski, F. y Wolsky, A. D. (2021): "Rule of Law: Corruption, Crime, and Justice for Gender-Based Violence", en N. Lupu, M. Rodríguez y E. Zechmeister: *Pulse of Democracy*, Nashville, LAPOP. Disponible en: https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2021/2021_LAPOP_AmericasBarometer_2021_Pulse_of_Democracy.pdf.

Rigual (she/her/hers), C.; Prügl (she/her/hers), E. y Kunz (she/her/hers), R. (2022): "Gender and the micro-dynamics of violent conflicts", *International Feminist Journal of Politics*, pp. 345-367. Doi: 10.1080/14616742.2022.2083652.

Ríos-Figueroa, J. (2019): "The 'New Militarism' and the Rule of Law in Latin American Democracies", en R. Sieder, K. Ansolabehere y T. Alfonso: *Routledge Handbook of Law and Society in Latin America*, Nueva York, Routledge, pp. 433-444.

Robledo, M. (2021a): *La transformación estratégica argentino-chilena y ecuatoriano-peruana, y los desafíos de la relación chileno-peruana. Un análisis comparado,* FES (agosto). Disponible en: https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/18241.pdf.

— (2021b): "Relaciones cívico-militares en Chile: el gradual y complejo proceso de institucionalización de la supremacía civil en un contexto de desconsolidación y crisis de régimen político", en W. Grabendorff: *Militares y gobernabilidad. ¿Cómo están cambiando las relaciones cívico-militares en América Latina?*, Bogotá, FESCol. pp. 209-236.

Rodrigues, T. (2020): "Narcotráfico, militarización y democracia en el Brasil contemporáneo", *Análisis Carolina*, nº 8, Madrid, Fundación Carolina. Disponible en: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/02/AC-8.2020.pdf.

Rouquié, A. (1989): *The Military and the State in Latin America*, Berkeley, University of California Press.

Sampó, C. y Alda Mejías, S. (2019): *La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado*, Madrid, Real Instituto Elcano (enero). Disponible en: https://www.realinstitutoelcano.org/monografias/la-transformacion-de-las-fuerzas-armadas-en-america-latina-ante-el-crimen-organizado/#ver-estudio.

Sanahuja, J. A. (2017): "Posglobalización y ascenso de la extrema derecha. Crisis de hegemonía y riesgos sistémicos" en M. Mesa (coord.): *Anuario CEIPAZ 2016-2017. Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras*, Madrid, CEIPAZ, pp. 41-78.

— (2020): "COVID-19: riesgo, pandemia y crisis de gobernanza", en M. Mesa (coord.): *Anuario CEIPAZ 2019-2020. Riesgos globales y multilateralismo: el impacto de la COVID-19*, Madrid, CEIPAZ pp. 27-54. Disponible en: https://ceipaz.org/anuario/anuario-2020/.

— (2022): "Guerras del interregno: la invasión rusa de Ucrania y el cambio de época europeo y global", en M. Mesa (coord.): *Anuario 2021-2022: Cambio de*

época y coyuntura crítica en la sociedad global, Madrid, CEIPAZ, pp. 41-72. Disponible en: https://ceipaz.org/wp-content/uploads/2022/07/ANUARIO-CEIPAZ-Completo-2022.pdf.

Scharpf, A. (2020): *Dangerous Alliances: Populists and the Military*, Hamburgo, GIGA. Disponible en: https://www.giga-hamburg.de/en/router/8228e7c3-60ed-44cf-ac77-f6fd574d5df0.

Segato, R. (2013): *La crítica de la colonialidad y una antropología por demanda,* Buenos Aires, Prometeo Libros.

— (2016): *La guerra contra las mujeres,* Madrid, Traficantes de Sueños. Disponible en: https://www.traficantes.net/sites/default/files/pdfs/map45_segato_web.pdf.

Silva, C.; Pérez Correa, C. y Coutiño, J. (2022): *Monitor of Use of Lethal Force in Latin America and the Caribbean. México 2022,* Monitor Fuerza Letal. Disponible en: https://www.monitorfuerzaletal.com/docs/MonitorFuerzaLetal_2022_Mexico.pdf.

Silverblatt, I. (2004): *Modern Inquisitions. Peru And The Colonial Origins Of The Civilized World*, Durham, Duke University Press.

SIPRI (2022a): *Environment of Peace: Security in a New Era of Risk*, SIPRI (mayo). Doi: https://doi.org/10.55163/LCLS7037.

— (2022b): *SIPRI Military Expenditure Database 2021*. Disponible en: https://www.sipri.org/databases/milex.

Stavrianakis, A. (2015): "Militarism", en J. Wright: *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences,* vol. 15, Elsevier, pp. 490-494. Disponible en: https://www.elsevier.com/books/international-encyclopedia-of-the-social-and-behavioral-sciences/wright/978-0-08-097086-8.

Stavrianakis, A. y Selby, J. (2013): "Miltarism and international relations in the twenty-first century", en A. Stavrianakis y J. Selby: *Militarism and International Relations. Political economy, security, theory*, Londres, Routledge, pp. 3-18.

Stepan, A. (1988): *Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone*, Princeton, Princeton University Press.

Tankebe, J. (2014): "Lolice Legitimacy", en M. Reisig, y R. Kane, *The Oxford Handbook of Police and Policing*, Oxford, Oxford University Press, pp. 238-259.

Tickner, A. (2016): "Securitization and the limits od Democratic Security", en D. Mares y A. Kacowicz: *Routledge Handbook of Latin American Security*, Nueva York, Routledge, pp. 67-77.

— (2022): "Hacia una lectura crítica del militarismo y la militarización", *Análisis Carolina*, nº 4, Madrid, Fundación Carolina. Doi: https://doi.org/10.33960/AC_04.2022 (PDF).

Tilly, C. (1992): *Coercion, Capital, and European States, AD 990 1992*, Cambridge, Blackwell.

Transparency International (2021): *Índice de percepción de la corrupción 2021*. Disponible en: https://images.transparencycdn.org/images/CPI2021_Report_ES-web-2.pdf.

UNODC (2022): *Intentional homicide*, UNODC. Disponible en: https://dataunodc.un.org/dp-intentional-homicide-victims-est.

Valencia, I. y Moreno, L. (2022): "Militarización civil: el caso de Colombia", *Análisis Carolina*, nº 8, Madrid, Fundación Carolina. Doi: https://doi.org/10.33960/AC_08.2022.

Verdes-Montenegro, F. (2019): "La (re)militarización de la política latinoamericana", *Documentos de trabajo*, nº 9 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina. Disponible en: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/09/DT_FC_14.pdf.

— (2020): "La militarización como institucionalización de lo excepcional", en C. García Segura, J. Sanahuja y F. Verdes-Montenegro: *100 años de relaciones internacionales. Una mirada reflexiva*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 125-137.

— (2021): "Militarización visual en momentos de crisis: Los casos de Lenin Moreno y de Sebastián Piñera durante las movilizaciones de octubre de 2019", *Revista Relaciones Internacionales*, pp. 105-124. Doi: https://doi.org/10.15359/ri.94-1.5.

Verdes-Montenegro, F. y Ferreira Souza, T. (2021): "¿Misión cumplida? La militarización de la gestión sanitaria frente a la COVID-19 en Brasil", *Análisis Carolina*, nº 30, Madrid, Fundación Carolina (noviembre). Doi: https://doi.org/10.33960/AC_30.2021 (PDF).

Verdes-Montenegro, F.; Zepeda, R. y Rodríguez-Pinzón, É. (2020): "Bukele y las Fuerzas Armadas: un tándem que erosiona los contrapesos de la democracia salvadoreña", *Pensamiento Propio* (51), enero-junio, pp. 205-232. Disponible en: http://www.cries.org/wp-content/uploads/2020/08/PP51.pdf.

Walsh, C. (2007): "Interculturalidad y colonialidad del poder. Un pensamiento y posicionamiento 'otro' desde la diferencia colonial", en S. Castro Gómez y R. Grosfoguel: *El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores; Universidad Central, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos y Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar, pp. 47-62.

Walzer, M. (2002): "El triunfo de la teoría de la guerra justa (y los peligros del éxito)", *Social Research, 69*(4), pp. 925-944. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/40971584.

2. Hacia una lectura crítica del militarismo y la militarización

Arlene B. Tickner
Profesora titular, Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos,
Universidad del Rosario, Bogotá

1. Introducción

Desde finales de la Guerra Fría, los estudiosos críticos de la seguridad han desarrollado distintos cuestionamientos sobre los supuestos centrales de esta área de conocimiento, incluyendo la priorización del Estado como actor principal, su concentración en las amenazas originadas fuera de los límites territoriales soberanos, y su énfasis en lo estratégico-militar como fuente primordial de la inseguridad, y de la seguridad y defensa estatales. Distintos enfoques teóricos, que incluyen los de las escuelas de Aberystwyth y Copenhague, el feminismo, el posestructuralismo y el poscolonialismo, han puesto de relieve la necesidad de interrogar el concepto de seguridad, de reflexionar acerca de lo que este *hace*, en tanto moldea la realidad dentro de la cual la seguridad adquiere sentido, e incorpora distintos referentes y amenazas (Buzan y Hansen, 2009; Peoples y Vaughan-Williams, 2015; Tickner, 2020). Se trata de aproximaciones que, más allá de sus diferencias, confrontan la ontología convencional de la seguridad en términos de su *qué* y sus *quiénes*, y resaltan el papel que desempeñan los discursos en torno a la seguridad en la construcción de realidades determinadas.

De forma más reciente, las miradas críticas también han virado hacia el análisis de los vínculos que existen en la teoría y la práctica entre la seguridad y el militarismo, y en su impacto en la militarización y en la distinción entre militarismo y militarización (Stavriankais y Stern, 2018). En dicha reflexión, el feminismo ha sido pionero al identificar la relación que existe entre el género, el militarismo y

la creación de visiones de mundo y lógicas castrenses que refuerzan la primacía de la masculinidad hegemónica en diversas esferas de actividad social, política y económica. Unido a ello, el posestructuralismo y el poscolonialismo se han interesado en descifrar cómo la política democrática "normal" se transforma en "excepcional", dando lugar a distintas prácticas de control, vigilancia y dominación que están generizadas, racializadas y basadas en la clase social, además de normalizadas en el sentido de que se asumen como hechos cuasi deterministas (Mabee y Vucetic, 2018).

En diversos contextos del Sur global, como en América Latina, la militarización ha sido una preocupación central de los abordajes a la seguridad, dada la debilidad institucional de los Estados, el pasado autoritario, el carácter incompleto de la democracia, el uso de las fuerzas castrenses y de tácticas policiales militaristas para afrontar asuntos relacionados con la seguridad pública o ciudadana, y la apelación regular de las élites políticas a soluciones de "mano dura" para fortalecer la legitimidad de las autoridades civiles frente a los problemas de criminalidad y violencia (Diamint, 2015; Verdes-Montenegro, 2019; Grabendorff, 2021). No obstante, la gran mayoría de los análisis se han quedado cortos a la hora de abordar la normalización del militarismo y del proceso de la militarización en el debate público y el desarrollo de diferentes políticas en el terreno de la seguridad. Además de obviar el estrecho vínculo que existe entre estos fenómenos, no se han interrogado lo bastante sobre el binario cívico-militar en el que comúnmente descansa la supuesta división de roles entre las instituciones político-civiles y los actores e instituciones castrenses.

El objetivo de este análisis es contribuir a la comprensión de la militarización mediante su examen conceptual a partir de los enfoques críticos de la seguridad. Para ello, el texto se divide en tres secciones, en las cuales se abordan distintas definiciones del militarismo y la militarización; se explora la relación de coproducción entre estos fenómenos y la seguridad; y se discute el binario cívico-militar con miras a evidenciar sus limitaciones como guía intelectual y práctica.

2. Militarismo y militarización

Si bien términos como militarismo y militarización se han vuelto cotidianos en los debates latinoamericanos en torno a la seguridad, rara vez se problematizan. El primero ha sido conceptualizado de diferentes formas en los estudios críticos de seguridad (Stavrianakis y Selby, 2013; Stavrianakis y Stern, 2018; Mabee y Vu-

cetic, 2018; Eastwood, 2018; Enloe, 2000, 2004). Entre sus múltiples definiciones, cabe destacar cuatro, a saber: i) el militarismo como ideología, ii) como conjunto de actitudes y prácticas sociales que consideran la guerra, y su preparación, una actividad social normal y deseable, iii) como extensión de lo castrense hacia esferas y subjetividades civiles, y iv) como excepción.

Enloe (2004: 219) describe el militarismo como un paquete de ideas, o una ideología, acerca de cómo funciona el mundo y lo que es bueno/malo, correcto/incorrecto, apropiado/inapropiado, acogida por personas e instituciones, y con hondas raíces en el patriarcado. Entre estas, destacan la premisa de la inclinación natural de los seres humanos al conflicto y a tener enemigos; la convicción de que las relaciones jerarquizadas producen acciones efectivas y que un Estado sin ejército no es Estado; y la creencia de que en tiempos de crisis los actores feminizados necesitan protección y que cualquier hombre que se niegue a la acción violenta pone en riesgo su estatus masculino.

En la medida en que el género posiciona lo masculino como superior a lo femenino y atribuye al primero valores asociados con la fortaleza, la defensa y la virtud, lo castrense —entendido como idea y como institución— tiende a verse de forma positiva, a la vez que excluye atributos adscritos a la femineidad. Con ello, la guerra y su preparación también terminan por considerarse como una actividad social normal y hasta deseable. En consecuencia, el militarismo implica que los valores y las formas de interrelación castrenses se adentran en las relaciones sociales y las subjetividades supuestamente civiles, lo cual normaliza el secretismo, la cultura de la amenaza y la jerarquización social (Enloe, 2004: 184). Adicionalmente, la cuarta definición citada —que se debate en la siguiente sección—, recalca la apropiación de estas tendencias por parte de las democracias liberales, como mecanismos que permiten reafirmar la soberanía estatal y legitimar la violencia organizada a través de estados de excepción.

A raíz de lo anterior, puede afirmarse que la militarización es el *proceso* sociopolítico a través del cual el militarismo se siembra tanto dentro de las sociedades nacionales como en el plano internacional. En su tratamiento como algo sutil y hasta cotidiano, Enloe (2000: 3) describe las maniobras de militarización como bailes, no luchas, en los que las personas y las cosas poco a poco llegan a ser controladas por las ideas militaristas o sienten que su bienestar depende de ellas. Esto se refleja en cambios de carácter ideológico, cultural, institucional y económico que, precisamente por su cotidianidad, pasan desapercibidos. El avance de la militarización en distintas sociedades depende tanto de las construcciones contrapuestas o dicotómicas de lo femenino y lo masculino, y de diversas categorías de

raza y clase, como de aquellas decisiones políticas que conllevan la reproducción del militarismo. De ahí que una "curiosidad feminista" (Enloe, 2004: 222) exige observar y formular preguntas acerca de lo que *hacen* el militarismo y la militarización, de los significados masculinizados y feminizados en los que están anclados, y del interrelacionamiento que existe entre ellos.

3. Seguridad, militarismo y militarización

Al mismo tiempo que la militarización constituye un proceso que conduce al arraigo más profundo del militarismo en la sociedad, puede afirmarse que este último tiene un vínculo íntimo con la seguridad, lo que hace necesario pensar dichos conceptos de manera conjunta. En especial, cabe preguntarse cómo las prácticas, las ideologías y los discursos en torno a la seguridad están moldeados y, a su vez, moldean el militarismo (Stavrianakis y Stern, 2018). Entre las variedades del militarismo descritas anteriormente, y que se observan en diversos contextos históricos, políticos y sociales alrededor del mundo, el militarismo como "excepción" es el que tal vez permite esclarecer mejor esta relación (Mabee y Vucetic, 2018).

El excepcionalismo ha sido un asunto ampliamente analizado por los estudios posestructurales y poscoloniales de la seguridad, sobre todo tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 (Dauphinee y Masters, 2007; Biswas y Nair, 2010; Neal, 2019). Con base en el trabajo de Carl Schmitt y, en especial, de Giorgio Agamben (1998), se ha buscado mostrar que el "estado de excepción", como instrumento de gubernamentalidad y disciplinamiento, se ha convertido en norma en el mundo contemporáneo. Para Agamben la excepcionalidad no es una anomalía, sino una forma paradigmática de gobierno que se ha globalizado desde el siglo XX. Consiste en la suspensión del Estado de derecho por parte del soberano con miras a posibilitar el recurso a medidas extraordinarias para enfrentar alguna (supuesta) amenaza. La "ilegalidad legalizada" resultante permite crear zonas de indistinción, donde la condición política y social de quienes han sido identificados como "enemigos" queda suspendida, y estos pueden ser tratados como excluidos del dominio de la ley (o "nula vida") de manera legal.

En otras palabras, los estados de excepción engendran discursos y narrativas por parte de las autoridades estatales que colocan a ciertos grupos humanos en una situación de indeterminación frente a la normatividad nacional e internacional. De ahí que Agamben asemeje el ejercicio de la soberanía con un campo de concentración, en el que Estado normaliza la excepción con el fin de colonizar la

vida misma y ejercer la biopolítica. En dicha situación de actividad estatal extralegal, pero jurídicamente válida —característica de muchas democracias hoy, comenzando por las latinoamericanas— toda persona está excluida en potencia de sus derechos legales (*homo sacer*), como bien se observa en el caso de las arbitrariedades cometidas en nombre de las luchas contra el terrorismo, el crimen organizado, las migraciones, las protestas sociales y, de forma más reciente, la "guerra" contra la COVID-19. Según Mbembe (2019), dichas lógicas se observan de manera general en las relaciones contemporáneas de la seguridad global, en las que el factor racial, principalmente, se ha convertido en un dispositivo de control que divide a las poblaciones en grupos diferentes según una serie de rasgos biológicos, y permite a las comunidades políticas, personificadas en los Estados, determinar qué vidas son dignas de vivirse y cuáles no. La necropolítica, como la denomina el autor, es una condición central de la modernidad tardía, en la que algunas personas enfrentan diariamente la posibilidad de morir y la administración de la muerte de los poderes coloniales se acrecienta.

Al mirar a distintas regiones del Sur global, podría decirse que la tentación de acudir al militarismo como excepción es aún mayor, toda vez que lo que Krishna (1998) describe como ansiedad poscolonial actúa para que las élites estatales emulen las lógicas practicadas por los Estados del Norte en aras de lograr reconocimiento y asimilación. En particular, establece una íntima relación entre el Estado y el militarismo en nombre de la obtención de la soberanía territorial y la seguridad. Junto a ello, la debilidad institucional, la no inviolabilidad de los límites territoriales, la ingobernabilidad y la falta de legitimidad ante determinados grupos sociales, son factores adicionales que impulsan la invocación regular de estados de excepción como mecanismos de protección estatal (Ayoob, 1997). En el contexto específico de América Latina, dicha condición ha sido descrita por Diamint (2015) como un "nuevo militarismo", ya que ha producido una forma diferente de injerencia militar en la toma de decisiones políticas —tanto en la seguridad pública como fuera de ella—, en la que las fuerzas armadas acuden no por imposición, sino por invitación de los gobiernos civiles.

Dicha forma excepcionalista del militarismo conduce usualmente a la securitización, idea acuñada por la escuela de Copenhague (Buzan, Wæver y De Wilde 1998). La securitización indaga sobre lo que *hace* la seguridad entendida como acto del habla o discurso y, en especial, sobre los efectos políticos de presentar un determinado tema o actor como una amenaza (Wæver 1995). Cuando se invoca la seguridad, la cuestión securitizada se encuadra discursivamente por encima del debate público debido a su supuesta gravedad y, por consiguiente, se justifica

la suspensión de las reglas normales de la política con el fin de permitir a las élites gubernamentales adoptar medidas de emergencia para hacer frente a la amenaza existencial. Así, al pronunciar la palabra "seguridad", un agente securitizador, generalmente un representante del Estado, declara que existe un riesgo excepcional, y reclama el deber y el derecho de hacer todo lo que sea necesario para confrontar la amenaza. Dado que securitizar algo equivale a removerlo del ámbito público de discusión política, el proceso democrático puede verse afectado por la suspensión de libertades y derechos civiles, y por otorgar un poder y privilegios excesivos al Estado (Buzan, Wæver y De Wilde, 1998). En situaciones específicas de debilidad institucional, o en donde las fuerzas armadas detentan grados de influencia significativos, el estrecho vínculo entre la securitización y la militarización puede plantear desafíos mayores a la democracia, más aún si se normaliza la aceptación social de la participación militar y el uso de medios militaristas para resolver distintos problemas. Este proceso ha sido palpable en el contexto latinoamericano en tiempos recientes, en los que la tendencia a securitizar asuntos públicos de diversa índole ha provocado mayores grados de militarización (Verdes-Montenegro, 2019).

Por tanto, la securitización, entendida como una secuela del militarismo como excepción, generalmente provoca militarización. Sin embargo, en su crítica a ambos conceptos, Howell (2018) argumenta que tanto la securitización como la militarización presuponen un "antes" y un "después" que es problemático. En el caso de la securitización ese después es la "política", mientras que en de la militarización es el retorno al dominio "civil", situaciones a las cuales la teoría de la securitización promete retornar una vez se produzcan, respectivamente, la desecuritización y la desmilitarización. Empero, según Howell, y siguiendo los planteamientos del feminismo, no existe un espacio político civil como tal, libre de las influencias y las lógicas castrenses (generizadas y racializadas). Para corregir este vacío analítico, ofrece como alternativa la idea de la política "marcial", consistente en relaciones parecidas a la guerra y sus tecnologías y saberes acompañantes, que se originan en la política liberal y están moldeadas por la violencia colonial (Howell, 2018: 118).

Algo similar señalan Moffette y Vadasaria (2016) al argüir que el énfasis de la securitización en la ruptura "excepcional" de la democracia liberal, que se produce mediante la invocación a la seguridad, minimiza el papel del racismo como técnica cotidiana de gobernanza. Aunque la teoría también se ha empleado para llamar la atención sobre las actitudes de racismo y xenofobia que resultan de la securitización ante las protestas sociales y las migraciones (entre otros fenómenos

sociales y políticos), suponer que estos hechos son extraordinarios y no rutinarios oculta el racismo estructural, y valida la fantasía de tolerancia y civilidad que anida en la raíz de la democracia liberal occidental o, en lo que algunos han llamado, sociedades posraciales o daltónicas. De esta forma, la securitización no debería considerarse un proceso excepcional que se sale de la política "normal" y rompe temporalmente el orden liberal, sino parte integral de un conjunto de prácticas que validan y naturalizan el ejercicio de la violencia racista.

Críticas como esta, basadas en el poscolonialismo, nos hacen ver que, aunque los estudios sobre la securitización, la militarización y el militarismo suelen presuponer una experiencia universal o similar de los agentes implicados, en la práctica distintos actores y espacios geoculturales evidencian relacionamientos y afectaciones diferentes (Barkawi, 2019). Por tanto, se trata más bien de conceptos cuyos orígenes eurocéntricos y estadounidense-céntricos resultan problemáticos dado que participan en la reproducción del poder y el conocimiento coloniales.

Por ejemplo, la esfera castrense y el militarismo del espacio africano se representa comúnmente en la academia del Norte como un caso desviado o pervertido de la perspectiva idealizada de los ejércitos y el orden político occidentales (Baaz y Verweijen, 2018: 59). Una de sus consecuencias es que el rol que desempeñan las prácticas cotidianas a nivel micro en el anclaje y la reproducción del militarismo se ignora en la mayoría de los estudios acerca de las dinámicas de seguridad que se observan en este continente. Algo similar sucede en América Latina, donde los orígenes igualmente coloniales del Estado han redundado en violencias basadas en el género y la raza, que suelen pasar desapercibidas en el estudio de la seguridad regional por más que el feminismo haya intentado visibilizarlas (Segato, 2016). En su lugar, el énfasis analítico se coloca en aquellas lógicas macro, como la debilidad estatal o la violencia política, que confirman la desviación señalada.

Lo anterior, además de reafirmar la condición de África o de América Latina como "otro" inferior, conduce a diagnósticos simplificados e incompletos. Justamente por ello, otros factores como la ansiedad poscolonial, señalada anteriormente, son útiles para explicar el excesivo militarismo que caracteriza a muchos contextos del Sur global. Como parte de su deseo de ser considerados iguales, los Estados poscoloniales promueven las virtudes del militarismo masculinizado como herramienta para garantizar la seguridad interna y asegurar el prestigio externo. Esto se traduce en la regulación del orden social de los militares en nombre del Estado, y en la incorporación de aproximaciones y valores militaristas a la vida cotidiana con miras a asegurar que todo aquello que lleva el nombre "seguridad"

se interprete a través de la lente de la soberanía y la integridad estatal (Parashar, 2018: 125-127).

4. El binario cívico-militar

Si, como sugiere este análisis, entre lo civil y lo militar no hay una delimitación clara, sino que entre ambas dimensiones hay un entrelazamiento complejo y se producen mutuamente, cabe preguntarse si tiene sentido analítico y práctico referirse a la militarización y la desmilitarización sin tener en cuenta que las prácticas civiles están fuertemente atravesadas por las lógicas y el poder castrense. Desde perspectivas críticas, como el posestructuralismo, el feminismo o el poscolonialismo, la respuesta es un contundente "no". Los tres enfoques, arraigados en una visión pospositivista de la ciencia, comparten la idea de que los discursos desempeñan una función constitutiva sobre la realidad que están fundamentados en dicotomías que hacen inteligibles formas específicas de ser y de comportarse (Tickner, 2020).

El binarismo, que es objeto común de crítica, consiste en la generación de pares opuestos que permiten establecer diferencias entre ellos, y que los ordenan jerárquicamente, fijando así un límite entre lo que es deseable o significativo, y lo que no lo es. Como resultado, cada lado de una dicotomía carece de sentido sin su opuesto. Así, lo masculino solo existe en función de lo femenino, la seguridad no puede comprenderse sin la inseguridad, y lo civil no tiene significado sin lo militar. De acuerdo con los enfoques señalados, la organización dicotómica de la actividad humana se naturaliza a tal punto que ya no se percibe su carácter construido, ni se cuestiona. De esta forma, podría afirmarse que el militarismo y la militarización, asociados al ejercicio de la violencia organizada de los Estados en nombre de la seguridad, se legitiman a través del binario cívico-militar. Desde el feminismo y el poscolonialismo, presuponer que la distinción entre lo civil y lo militar corresponde a una realidad preexistente, en lugar de entenderla como un constructo social, obvia el funcionamiento de lógicas militaristas, masculinizadas y racializadas en la política y la sociedad. Justamente, la cotidianidad y la naturalidad que ha adquirido lo castrense en el mundo contemporáneo es una de sus fuentes centrales de poder (Sorensen y Ben-Ari, 2019: 10).

En regiones con legados autoritarios fuertes, o con Estados institucionalmente frágiles, como es el caso de América Latina, los análisis sobre las relaciones cívico-militares se basan generalmente en la idea de que el sector castrense constituye una amenaza potencial al ejercicio de la democracia y, por ende, que es pe-

rentorio mantener las dos esferas separadas, por un lado, y fortalecer el control civil, la rendición de cuentas y la transparencia sobre lo militar, por el otro (Diamint, 2016; Grabendorff, 2021). No obstante, por muy imperativo que sea delimitar la incursión de los militares en la vida política, económica y social, dicha lectura y las políticas públicas que se desprenden de ella, pierde de vista que el dominio civil *ya está militarizado*. Así, reafirmar la separación y delimitación entre lo civil y lo militar imposibilita la comprensión de sus distintos mecanismos de encuentro, entrelazamiento y coproducción; de las jerarquías de género, raza, clase, etnia, sexualidad y discapacidad que sostiene y reproduce, y de su instrumentalización por parte de las élites civiles y militares (Sorensen y Ben-Ari, 2019).

5. Reflexiones finales

Dentro del mundo de la academia y la política, la seguridad, el militarismo y la militarización son conceptos controversiales y debatidos. El objetivo principal de este artículo ha sido analizar, a partir de los enfoques críticos de la seguridad, lo que estos conceptos *hacen* en términos de construcción de determinadas realidades en las que se torna no solo común, sino normal y hasta deseable, la incursión de los valores y las prácticas militaristas en diferentes esferas de la vida. Esto se refleja en el entorno global de la seguridad y se caracteriza, en la mayoría de los países, por la creciente participación de personal, tecnologías y discursos castrenses en distintos espacios relacionados, no solo con la seguridad, sino con las acciones humanitarias, las crisis ambientales, los fenómenos migratorios, las protestas sociales, por no hablar del sinnúmero de actividades comerciales y privadas donde se observa algo similar.

Así, preguntarse cómo "lo civil" está envuelto con "lo militar" en distintas dinámicas locales, nacionales e internacionales, y qué implicaciones tiene su carácter imbricado para la comprensión de la ideología del militarismo y el proceso de la militarización, es fundamental, como también lo es interrogarse acerca de las formas en las que el orden democrático liberal acude a la excepcionalidad como algo "normal". Empero, en la medida en que los dominios civil y militar siguen tratándose como dos lados opuestos de un espectro que deben mantenerse separados —cuya delimitación determina el lugar apropiado de la política democrática normal y el de la excepción militar arraigada en el uso de la fuerza y la violencia—, se obvia la visibilización y el análisis de su codependencia y coproducción. Así, visualizar alternativas sobre lo que se entiende como civil o cívico también constituye una tarea importante.

Adicionalmente, la aproximación crítica al militarismo y la militarización, que supone que no se pueden pensar de forma separada a lo civil, suscita interrogantes fundamentales acerca de las jerarquías, discriminaciones y violencias basadas en el género, la raza, la etnia, la sexualidad y la discapacidad, que se asientan y se normalizan en los órdenes sociales, políticos y económicos militarizados. Por último, en contextos del Sur global como América Latina, cuya militarización generalmente se asocia con dinámicas macro (como el tipo de Estado o los niveles de criminalidad y violencia), sigue sin responderse cómo se reproduce y se reafirma la ideología del militarismo en distintos mecanismos micro que se observan en las prácticas sociales cotidianas.

Aunque la invitación no es a olvidar la desmilitarización ni la separación entre lo civil y lo militar, horizontes normativos cuyo valor es indiscutible, y lentes críticos como el posestructuralismo, el feminismo y el poscolonialismo, exigen abordar el militarismo y la militarización de tal modo que se pueda exponer y desnaturalizar la celebración social, política y cultural de los valores militares; comprender su articulación con diversas lógicas masculinizadas y racializadas dentro y fuera del ámbito de la seguridad, y diseñar herramientas conceptuales y prácticas efectivas para resistir esta agenda.

6. Conclusiones

• El militarismo es una ideología en la que ciertas ideas sobre el funcionamiento del mundo son acogidas por las instituciones, las comunidades y las personas. Entre estas destacan la naturalidad de la guerra y el conflicto, y la deseabilidad de proyectar la acción castrense hacia distintas esferas de la vida civil.

• Por militarización se entiende el proceso sociopolítico, tanto macro como micro, a través del cual el militarismo se arraiga dentro de las sociedades. Para el feminismo, tanto el militarismo como la militarización se asocian con ideas y valores dominantes de masculinidad.

• La normalización de los estados de excepción en las democracias contemporáneas del Sur y del Norte global ha dado lugar a la ampliación de aquellos temas y actores considerados como amenazas a la seguridad, y al desarrollo de distintas prácticas de control y dominación basadas en el género, la raza y la clase social.

• La distinción entre las esferas civil y militar, y la tentativa de limitar la incursión castrense en diversas esferas de la vida pública, no permite dimensionar el grado de fuerte interrelación entre "lo civil" y "lo militar".

• Las políticas públicas que buscan desmilitarizar tanto la seguridad como otros ámbitos de la vida social, política, económica y cultural, no pueden limitarse a las dinámicas macro, sino que deben tener de presente que la ideología del militarismo, en la que se originan los procesos de militarización, se reproduce similarmente a nivel micro en la cotidianidad.

Referencias bibliográficas

Agamben, G. (1998): *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*, Stanford, Stanford University Press.

Ayoob, M. (1997): "Defining Security: A Subaltern Realist Perspective", en K. Krause y M. Williams (eds.), *Critical Security Studies*, Minneapolis, University of Minnesota Press, pp. 121-146.

Baaz, M. E. y Verweijen, J. (2018): "Confroting the Colonial: The (Re)Production of 'African' Exceptionalism in Critical Security and Military Studies", *Security Dialogue*, 49(1-2), pp. 57-69.

Barkawi, T. (2019): "Between the Militarized and the Martial", *International Feminist Journal of Politics*, 21(5), pp. 822-824.

Biswas, S. y Nair, S. (2010): *International Relations and States of Exception*, Londres, Routledge.

Buzan, B., Wæver, O. y de Wilde, J. (1998): *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder, Lynne Rienner.

Dauphine, E. y Masters, C. (2007): *The Logics of Biopower and the War on Terror Living, Dying, Surviving*, Nueva York, Palgrave.

Diamint, R. (2015): "A New Militarism in Latin America", *Journal of Democracy*, 26(4), pp. 155-168.

Eastwood, J. (2018). "Rethinking Militarism as Ideology: The Critique of Security after Violence", *Security Dialogue*, 49(1-2), pp. 44-56.

Enloe, C. (2000): *Maneuvers: The International Politics of Militarizing Women's Lives*, Berkeley, University of California Press.

— (2004): *The Curious Feminist*, Berkeley, University of California Press.

Grabendorff, W. (ed.) (2021): *Militares y gobernabilidad*, Bogotá, Fescol.

Howell, A. (2018): "Forget Militarization: Race, Disability, and the Martial Politics of the Police and the University", *International Feminist Journal of Politics*, 20(2), pp. 117-136.

Krishna, S. (1999): *Postcolonial Insecurities*, Minneapolis, University of Minnesota Press.

Mabee, B. y Vucetic, S. (2018): "Varieties of Militarism: Towards a Typology", *Security Dialogue,* 49(1-2), pp. 96-108.

Mbembe, A. (2019): *Necropolitics*, Durham, Duke University Press.

Moffette, D. y Vadasaria, S. (2016): "Uninhibited Violence: Race and the Securitization of Immigration", *Critical Studies on Security*, 4(3), pp. 291-305.

Neal, A. W. (2019): *Security as Politics: Beyond the State of Exception*, Edimburgo, Edinburgh University Press.

Parashar, S. (2018): "Discursive (In)Securities and Postcolonial Anxiety: Enabling Excessive Militarism in India", *Security Dialogue*, 49(1-2), pp. 123-135.

Peoples, C. y Vaughan-Williams, N. (2015): *Critical Security Studies. An Introduction*, Nueva York, Routledge.

Segato, R. L. (2016): *La guerra contra las mujeres*, Madrid, Traficante de Sueños.

Sorensen, B. R. y Ben-Ari, E. (2019): *Civil-Military Entanglements: Anthropological Perspectives*, Nueva York, Berghahn Books.

Stavrianakis, A. y Selby, J. (2013): "Militarism and International Relations in the Twenty-First Century", en A. Stavrianakis y J. Selby (eds.), *Militarism and International Relations. Political Economy, Security, Theory*, Londres, Routledge, pp. 3-18.

Stavrianakis, A. y Stern, M. (2018). "Militarism and Security: Dialogue, Possibilities, and Limits", *Security Dialogue* 49(1-2), pp. 3-18.

Tickner, A. B. (2020): "El concepto de la seguridad. Aportes críticos", *Documentos FES*, Bogotá, Fundación Friedrich Ebert de Colombia.

Verdes-Montenegro, F. J. (2019). "La (re)militarización de la política latinoamericana", *Documentos de Trabajo* 14 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.

Wæver, O. (1995): "Securitization and Desecuritization", en Lipschutz, R. (ed.), *On Security*, Nueva York, Columbia University Press, pp. 46-86.

3. Estados Unidos y su influencia en el nuevo militarismo latinoamericano

Adam Isacson
Director del Programa para Veeduría de Defensa, Oficina de Washington para América Latina (WOLA)

1. Introducción

Estados Unidos es, con mucho, el mayor donante, equipador y formador internacional de las Fuerzas Armadas de América Latina. En las últimas décadas, los programas de asistencia militar de EE.UU. se han guiado por cinco misiones generales: i) lucha contra el comunismo durante la Guerra Fría (hasta aproximadamente 1990); ii) "guerra contra las drogas" (desde finales de los años ochenta hasta principios de la década de 2000); iii) "guerra contra el terror" (en la década de 2000); iv) un enfoque más amplio contra las "organizaciones criminales transnacionales" (OCT, en la década de 2010), y v) vuelta al marco de competencia entre grandes potencias, especialmente con China, en la actualidad.

A lo largo de este período, la ayuda estadounidense ha animado a menudo a las Fuerzas Armadas de la región a llevar a cabo misiones internas, como de vigilancia a poblaciones, control de multitudes o involucración en proyectos de desarrollo (Withers *et al*., 2010). Estos mensajes, junto con sus recursos, contribuyeron con frecuencia a inclinar la balanza cívico-militar en favor de los uniformados en momentos en que los líderes civiles se esforzaban por afirmar el control de las transiciones a la democracia.

Sin embargo, entre las fases segunda y cuarta ("guerra contra las drogas", "guerra contra el terrorismo", enfoque contra las OTC), el respaldo estadounidense a misiones militares internas disminuyó de forma constante, aunque desi-

gual. La ayuda militar para la interdicción de las drogas o la lucha contra el crimen organizado se concentró en algunos países y unidades militares específicas, y disminuyó en otros lugares. La "guerra contra el terrorismo" resultó ser una mala opción en una región en la que casi no hay grupos terroristas de alcance mundial. Las nuevas medidas de protección de los derechos humanos, como la Ley Leahy, que limita la ayuda a las unidades que hayan cometido abusos, frenaron algunos excesos importantes[1]. Durante la década de 2010, la asistencia militar disminuyó, al igual que el presupuesto del Comando Sur de EE.UU., puesto que América Latina se convirtió en una región menos prioritaria para el Departamento de Defensa. Además, a partir del gobierno de Barack Obama, los dirigentes en materia de seguridad empezaron a tener más en cuenta el posible daño a las relaciones cívico-militares que puede causar el fomento de los roles militares de carácter interno.

Sin embargo, la quinta fase —la de la competencia entre grandes potencias— amenaza con invertir esta tendencia. Los responsables de seguridad de Washington manifiestan mayor voluntad en ayudar y comprometerse con las Fuerzas Armadas de la región para impedir el incremento de la influencia de China y, en menor medida, de Rusia, Irán y otros competidores.

Esto ocurre en un momento en el que muchos líderes civiles de la región han asignado funciones no militares a sus Fuerzas Armadas, concediendo peso político a los generales en un grado que no se veía desde el inicio de las transiciones a la democracia en las décadas de 1980 y 1990. También ocurre en un momento en el que muchos de esos líderes manifiestan tendencias populistas y autoritarias, y están desmantelando las instancias de control y contrapesos de sus sistemas políticos, tratando de involucrar a los comandantes militares en sus proyectos. Además, se produce asimismo en un momento en el que ha aumentado el arrojo de las poblaciones —muchas de ellas empobrecidas por la depresión económica de la pandemia— que expresan sus protestas ante sistemas políticos y económicos que preservan la desigualdad y no benefician a las mayorías.

A medida que los movimientos de la sociedad civil canalizan este descontento, se detecta cómo las Fuerzas Armadas les vigilan y se enfrentan a ellos. Estas Fuerzas Armadas están, cada vez más, influidas por las nuevas doctrinas del "ene-

[1] La Ley Leahy, que lleva el nombre de su principal patrocinador, el senador demócrata de Vermont, Patrick Leahy (sección 620M del Foreign Assistance Act of 1961, 22 U.S.C. 2378d), prohíbe proporcionar ayuda a unidades, o a miembros de unidades, militares y policías extranjeros, si han incurrido en graves violaciones de los derechos humanos, y si no se constatan esfuerzos creíbles para llevar esas violaciones ante la justicia.

migo interno", que consideran que los reformistas y manifestantes organizados son una forma de amenaza "híbrida" para la seguridad nacional. Mientras tanto, EE.UU., temeroso de perder acceso y espacio frente a las grandes potencias con las que compite en la región, podría establecer (como hizo durante la Guerra Fría) grandes programas de asistencia en seguridad mientras ignora o resta importancia a los abusos de los derechos humanos y los avances autoritarios.

No es seguro que esto vaya a suceder, pero es lo suficientemente probable como para que académicos/as, defensores de derechos humanos y líderes de la sociedad civil de América Latina y EE.UU. tengan que reconocerlo y empezar a trabajar para evitarlo.

2. El nivel de la retirada tras la Guerra Fría

Durante la época de las dictaduras militares en la Guerra Fría, la asistencia estadounidense y los mensajes de la Doctrina de Seguridad Nacional alentaron a las Fuerzas Armadas de la región a asumir funciones internas. Tras el final de la Guerra Fría —y a medida que la percepción de la amenaza comunista disminuía y la mayoría de los Estados iniciaban transiciones democráticas—, los programas de la "guerra contra las drogas" crearon nuevas misiones militares internas. La ayuda de EE.UU. potenció la capacidad de varias de estas Fuerzas Armadas para luchar contra el crimen organizado, erradicar cultivos, asaltar laboratorios, interceptar flujos, detener a los "capos", y espiar a los ciudadanos sospechosos de delinquir.

La ayuda militar para la guerra contra el narcotráfico alcanzó su punto álgido durante el período 2000-2010, con importantes paquetes multimillonarios destinados a dos países: El "Plan Colombia" y la "Iniciativa Mérida" en México. Sin embargo, estos paquetes "de marca" fueron atípicos. Más allá de los Andes y de los principales países de tránsito, la asistencia militar disminuyó, y la ayuda en materia de seguridad —sobre todo en América Central— pasó a respaldar más a las fuerzas policiales que a las militares. Además, cuando a principios de la década de 2010 los planes Colombia y Mérida se agotaron, la ayuda militar a Colombia y México también disminuyó.

Según la base de datos Security Assistance Monitor (ajustada con las estimaciones de asistencia del presupuesto de Defensa de 2019), la ayuda militar y policial de EE.UU. a América Latina fue de unos 13.500 millones de dólares entre 2000 y 2009, y de 9.300 millones de dólares entre 2010 y 2019 (incluso sin aplicar el ajuste por la inflación) (Security Assistance Monitor, 2020). El presupuesto del

Comando Sur, organismo del Departamento de Defensa que lleva a cabo los programas militares estadounidenses en la mayor parte de América Latina, también se redujo. "En los últimos cinco años, hemos absorbido recortes del 25% en nuestro personal, una reducción del 10% en nuestro programa de ejercicios, y una disminución constante de los activos disponibles y las fuerzas necesarias para apoyar nuestra misión", dijo el comandante del Comando Sur al Senado en enero de 2020 (Faller, 2020).

Este retroceso tuvo varias causas. En primer lugar, EE.UU. —y, especialmente, su Departamento de Defensa— no consideraba que la "guerra contra las drogas" fuese una misión tan completa como la lucha contra el comunismo mundial. En segundo lugar, aparte de Colombia y de unos pocos focos en los que se sospechaba que algunas comunidades mantenían vínculos con Hezbolá o el ISIS, la "guerra contra el terror" no condujo a una concentración militar estadounidense en la región. En tercer lugar, aunque la lucha contra las OTC se convirtió en la misión más importante de su asistencia en seguridad —especialmente a medida que las redes del crimen organizado facilitaban la creciente llegada de inmigrantes—, este no era un asunto de primer orden mundial para el Departamento de Defensa, centrado en las guerras y el combate al terrorismo en otros lugares. En cuarto lugar, los líderes de muchos países, desde Venezuela hasta Argentina y México (después de la salida del gobierno de Calderón en 2012), solicitaron menos ayuda militar a EE.UU. o cortaron los vínculos por completo. En quinto lugar, una gran ola de migración de niños y familias a EE.UU. hizo que se prestara más atención a las "raíces causales" de la decisión de los ciudadanos de huir —como la seguridad ciudadana, la debilidad de los sistemas de justicia, el cambio climático o la falta de oportunidades económicas—; cuestiones que exigen una respuesta menos militar. En sexto lugar, y lo que resulta más relevante, los responsables de defensa y seguridad de EE.UU. se hicieron más conscientes de la importancia de las relaciones cívico-militares en la consolidación de las democracias de América Latina, y ajustaron sus programas para perjudicarlas menos.

Así, durante el primer mandato de Barack Obama, el Departamento de Defensa publicó una Declaración de Política de Defensa del Hemisferio Occidental que desaconsejaba la asistencia de EE.UU. a unidades militares que llevaran a cabo misiones de seguridad pública interna, señalando que "el uso de los militares para hacer cumplir la ley civil no puede ser una solución a largo plazo" (Departamento de Defensa de EE.UU., 2012). Este tipo de ayuda no se prohibió —las unidades militares que luchan contra las pandillas en Centroamérica o los grupos criminales en los Andes siguen recibiendo mucha ayuda, por ejemplo— pero,

como empezaron a afirmar desde 2010 comandantes estadounidenses en diversas entrevistas, el enfoque de la asistencia militar se desplazó más hacia "las costas, los ríos y las fronteras", en lugar de los centros de población.

Esta tendencia de repliegue continuó bajo la Administración Trump (2017-2020). En las escasas ocasiones en las que el muy conservador presidente estadounidense expresó su opinión sobre América Latina, lo hizo para reflejar preocupaciones domésticas relevantes para su base política electoral: el deseo de renegociar el comercio con México, de endurecer la postura hacia Cuba y Venezuela, o de bloquear la llegada de migrantes. Como ardiente nacionalista, sus peticiones presupuestarias buscaban profundos recortes, tanto en asistencia militar como en ayuda económica hacia la región, que el Congreso estadounidense revirtió en su mayoría, de forma bipartidista. El presupuesto del Comando Sur no se reactivó, y la ayuda que podría alterar las relaciones cívico-militares no aumentó. La principal excepción fue el anuncio de Trump, en abril de 2020, de impulsar un gran despliegue naval de interdicción de drogas en el Caribe y el Pacífico oriental, pero que tuvo poco efecto en las funciones militares internas debido a que se produjo en el espacio marítimo, lejos de las poblaciones.

Esta retirada no significó, por supuesto, el fin del compromiso con las Fuerzas Armadas de la región. El Comando Sur y el Comando Norte mantienen un sólido programa de ejercicios, entrenamientos y contactos entre militares. Ni en las administraciones de Bush, ni en las de Obama, ni en la de Trump, los funcionarios trasladaron mensajes públicos de preocupación o desalentaron la asunción por parte de los militares de nuevas funciones internas o de su participación en política.

Este incremento de funciones internas y participación política tuvo impulso propio. A finales de 2015, una publicación del Comando Sur detectó que 23 de los 31 países del área de responsabilidad del comando, que no incluye a México, "han ordenado a sus Fuerzas Armadas que apoyen a las agencias de aplicación de la ley, incluso en la lucha contra el crimen organizado transnacional" (Bresnahan, 2015). Esa tendencia siguió y sigue avanzando en toda la región y, más notablemente, en el México del presidente Andrés Manuel López Obrador, donde en marzo de 2021 el diario *El Universal* contabilizó hasta 27 funciones, previamente civiles, que las Fuerzas Armadas habían pasado a asumir desde 2018 (Espino, 2021).

A finales de la década de 2010 y principios de la de 2020, las alarmas sobre las relaciones entre civiles y militares empezaron a sonar con más fuerza. A instancias de los líderes civiles, en algunos países los oficiales llegaron a dirigir ministerios no relacionados con la Defensa. La respuesta a la COVID-19 llevó a los

soldados a desplegarse en las calles, y los presidentes populista-autoritarios trataron de vincular a los comandantes en sus proyectos políticos.

En la actualidad, los responsables de seguridad y defensa de EE.UU. observan de cerca el aumento del autoritarismo populista en América Latina, junto con el aumento de la influencia de China en la región. No está claro, sin embargo, si "observar de cerca" significa "entender". Parte del discurso actual, desarrollado en gran medida durante los años de Trump, apunta a que ambas tendencias se interpretan a través de la lente distorsionada de la Guerra Fría. El peligro radica en que el militarismo propio de la primera Guerra Fría se tolere, o incluso se fomente, para evitar la segunda.

3. La preocupación por China y los imperativos de acceso y compromiso

Aproximadamente cada tres años se nombra a un nuevo general o almirante de cuatro estrellas para dirigir el Comando Sur. El Comité de Servicios Armados del Senado de EE.UU. envía a dicho oficial un cuestionario sobre los asuntos pendientes dentro del Comando y en toda la región. En diciembre de 2015, cuando el almirante Kurt Tidd presentó este cuestionario, mencionó la palabra "China" o "chino" tres veces (Tidd, 2015). En agosto de 2021, el cuestionario de la general Laura Richardson mencionaba "China" o "chino" 33 veces (Richardson, 2021).

El sistema de defensa de EE.UU. ha girado repentinamente hacia una visión de competencia entre grandes potencias. Esto significa, principalmente, "competencia con China". Rusia también forma parte del debate sobre seguridad —ofrece una importante ayuda en materia de seguridad a Cuba, Nicaragua y, sobre todo, a Venezuela—, pero se trata de un país con una población en declive y una economía del tamaño de la de Corea del Sur. Para los responsables de seguridad de EE.UU. el verdadero competidor "cercano" es China. El giro autoritario del gobierno de Xi Jinping, los episodios de ciberespionaje, las crueles medidas en Xinjiang y Hong Kong, la expansión en el Mar de la China Meridional, la agresión hacia Taiwán y, especialmente, el mal manejo del brote de COVID-19 por parte de Beijing, han aumentado enormemente las tensiones entre China y las administraciones de Trump y Biden.

La nueva orientación bajo un marco de "grandes potencias" también se debe al aumento de la influencia de los militares estadounidenses —cuya planificación da mucha importancia a estar preparado para los peores escenarios— en el proceso de elaboración de la política exterior de EE.UU. Esta influencia

militar creció notablemente durante la Administración Trump (Lee, 2020). La Estrategia de Defensa Nacional de 2018, publicada por el entonces secretario de Defensa, el general retirado James Mattis, dejó claro que la principal prioridad de EE.UU. en materia de amenazas había pasado de la lucha contra el terrorismo a la competencia frente otros Estados, especialmente China. "El desafío central para la prosperidad y la seguridad de Estados Unidos", se lee en su resumen, "es el resurgimiento de la competencia estratégica a largo plazo por parte de lo que la Estrategia de Seguridad Nacional clasifica como potencias revisionistas. Está cada vez más claro que China y Rusia quieren dar forma a un mundo consistente con su modelo autoritario, obteniendo autoridad de veto sobre las decisiones económicas, diplomáticas y de seguridad de otras naciones" (Mattis, 2018).

Aunque América Latina representa un escenario menor en esta competencia interestatal, el mensaje de los funcionarios estadounidenses con responsabilidades en materia de defensa regional es de pánico. "Siento una increíble sensación de urgencia", afirmaba la Declaración de marzo de 2021 del comandante del Comando Sur, el almirante Craig Faller. "Este hemisferio en el que vivimos está bajo asalto. Los mismos principios y valores democráticos que nos unen están siendo activamente socavados por violentas organizaciones criminales transnacionales (OCT), la RPC [República Popular China] y Rusia. Estamos perdiendo nuestra ventaja posicional en este hemisferio y se necesita una acción inmediata para invertir esta tendencia" (Faller, 2021a).

En el mismo documento, el almirante Faller da máxima prioridad a China:

> La República Popular China sigue incrementando sus actividades en beneficio propio para ganar influencia global y apalancamiento en todos los ámbitos del AOR [Área de Responsabilidad] del USSOUTHCOM: cibernética, espacio, industrias extractivas y energéticas, centros de transporte, carreteras, infraestructuras, telecomunicaciones, pesca legal e ilegal, agricultura y formación militar —educación militar en español y portugués, siguiendo el modelo de la formación militar profesional estadounidense—. La RPC también está "regalando" suministros y equipos de seguridad como forma de obtener acceso y ganarse el favor de las fuerzas de seguridad regionales.

En una monografía de 2020 de la Universidad de Defensa Nacional, Craig Deare —que sirvió brevemente como primer director del Consejo de Seguridad Nacional para el Hemisferio Occidental en la Administración Trump— alertaba sobre la

búsqueda de beneficios geopolíticos por parte de China a través de las relaciones con Venezuela y otras naciones de la Alianza Bolivariana (ALBA):

> Dada la intención declarada del ALBA de establecer una alternativa al liderazgo de Estados Unidos en la región y de distanciarse de las empresas occidentales y de las instituciones multilaterales convencionales, China ha intervenido como su socio preferido, tanto con mercados como con financiación (Deare, 2020).

La redefinición estadounidense de las amenazas en términos de "negar el acceso a las potencias exteriores competidoras" abre una puerta por la que puede volver la Doctrina Monroe. "Negar el acceso" significa comprometerse con los gobiernos, especialmente con sus fuerzas de seguridad, para seguir siendo el "socio militar preferido", un término empleado por Deare y también en muchas publicaciones del Comando Sur[2], o el "socio de confianza", como explicó el almirante Faller en junio de 2021:

> ¿Cómo podemos ganar esta competición estratégica en el futuro y qué significa ganar aquí, en el hemisferio occidental, desde la perspectiva del Comando Sur? En primer lugar, tenemos que seguir siendo el socio de confianza sin lugar a dudas. Eso significa permanecer en el terreno. Tenemos que estar en el campo para competir, y eso significa ser relevante y operar con cierta velocidad relevante, y asegurarnos de que nuestros propios programas y políticas no se interponen a esa velocidad. Trabajando juntos, podemos mejorar las democracias y evitar que la RPC imponga su orden mundial y cree dependencias (Faller, 2021b).

Sin embargo, lo que no está claro es lo que ocurre cuando esos dos objetivos entran en contradicción. ¿Qué ocurre cuando, en el esfuerzo por negar el acceso a la RPC, un "socio de confianza" no es una democracia, o es una democracia que se desliza hacia la dictadura?

Cabe recordar que, en diciembre de 2020, el Congreso de EE.UU. recortó parte de la asistencia militar a los gobiernos cada vez más corruptos y de tendencia autoritaria de El Salvador, Guatemala, y Honduras. Evan Ellis, profesor de la Escuela de Guerra del Ejército de EE.UU., funcionario del Departamento de Es-

[2] Una búsqueda en Google de septiembre de 2021 de: https://www.southcom.mil/ "partner of choice", arrojó 125 resultados.

tado de la era Trump, y uno de los expertos más citados de EE.UU. sobre la influencia china en América Latina, advirtió que este recorte corría el riesgo de crear una oportunidad para China.

> Si al reciente recorte de la ayuda a la seguridad le sigue una línea irrespetuosamente dura en materia de corrupción y derechos humanos, y una falta de prioridad para la ayuda necesaria prometida por el entonces candidato Biden, el resultado podría ser el peor de los mundos [...]. Los gobiernos del Triángulo Norte, quebrados y económicamente devastados, acosados por la amenaza de las sanciones estadounidenses, y contemplando pocas perspectivas de ayuda de Estados Unidos, se verán tentados a recurrir a préstamos y proyectos de la RPC, que proporcionen dinero fácil a las élites para pagar a sus partidarios y llenarse los bolsillos. Es vital que los republicanos y los demócratas estadounidenses trabajen juntos en un nuevo compromiso que exija a los gobiernos del Triángulo Norte que rindan cuentas, pero que sea a la vez generoso y respetuoso con su conducta en materia de seguridad y asuntos internos, hasta que traicionen claramente esa confianza (Ellis, 2020).

4. ¿Militaristas autoritarios "buenos" y "malos"?

Adoptar una línea más suave contra los regímenes autoritarios o hipercorruptos, para no perder terreno frente a China, significaría una inversión de la segunda fase a la cuarta (indicadas anteriormente), cuando los responsables de seguridad de EE.UU. retiraron una parte importante de la ayuda que podía fomentar un mayor protagonismo militar en asuntos internos en América Latina.

La preocupación por China aumenta además en un momento en el que los líderes "populistas" o "autoritarios" están acumulando poder en varios países de la región, y están asignando —por lo general— más presupuesto, mayores prerrogativas y nuevas funciones internas a sus Fuerzas Armadas. Pero el temor a empujarles hacia el abrazo de Beijing, o a que se distancien, puede significar que EE.UU. presione menos a estos populistas autoritarios si están dispuestos a colaborar con Washington. Y puede significar un mayor compromiso y asistencia militar.

Una característica clave de los populistas autoritarios "antiliberales" de América Latina es su diversidad ideológica. Algunos se identifican con la izquierda (como sucede en Venezuela, Nicaragua, y quizás México), y con antiguos líderes como Rafael Correa, en Ecuador, y Cristina Fernández, en Argentina. Algunos

provienen de la derecha (como Jair Bolsonaro, en Brasil, Juan Orlando Hernández, en Honduras, y el expresidente Álvaro Uribe, en Colombia). Y algunos son de centro, como Nayib Bukele en El Salvador.

EE.UU. no presenta un gran historial de retirada de relaciones con regímenes abusivos o dictatoriales cercanos a posiciones proestadounidenses. Sin embargo, en sus primeros meses, el gobierno de Biden dio algunos pasos notables en esa dirección, sancionando a funcionarios corruptos del Triángulo Norte o presionando al gobierno de Bolsonaro para que frenase la deforestación. Además, el Congreso de EE.UU., de mayoría demócrata, ha tratado de imponer nuevas condiciones a la ayuda a la Policía de Colombia en materia de derechos humanos.

Pero incluso estos pequeños esfuerzos han chocado con un muro de preocupación tanto en el Partido Republicano, como entre los demócratas moderados y en la comunidad centrada en Defensa. Para estos actores, el escenario de pesadilla es que baste con que los líderes estadounidenses critiquen o se desvinculen un poco de un líder corrupto o dictatorial, para que este corra a Beijing para obtener préstamos, acuerdos de inversión, ayudas para construir la columna vertebral 5G del país, o una foto presidencial sonriente con Xi Jinping.

Los líderes regionales de signo autoritario son conscientes de ello. Saben que pueden aliviar la presión de EE.UU. sobre su democracia y la rendición de cuentas coqueteando con Beijing, y que lo pueden hacer todavía más eficazmente abriendo sus puertas a la participación de EE.UU. en sus Fuerzas Armadas. Así, incluso cuando el Departamento de Justicia de EE.UU. nombra "coconspirador" de tráfico de cocaína a Juan Orlando Hernández, este permite que el Comando Sur mantenga una amplia presencia en la base aérea Soto Cano en Comayagua, Honduras. Por su parte, los ejércitos de Colombia y Brasil mantienen un sólido programa de entrenamientos, ejercicios y compromisos conjuntos con sus homólogos estadounidenses. Ambos países han enviado generales al cuartel general del Comando Sur en Miami, donde han ejercido la dirección J7/9 (ejercicios y asuntos de la coalición) del comando.

En diciembre de 2020, Ellis advirtió del peligro de alienar a los populistas de derecha:

> Los gobiernos de derecha que se enfrentan a una dinámica política cambiante en sus propios países o a un creciente aislamiento en el extranjero [...] pueden tratar de forzar muestras de apoyo de Estados Unidos. Si perciben una pérdida de apoyo o un aumento de la presión debido al cambio de tono en Washington,

> dichos regímenes, incluidos los de Colombia y Brasil, podrían tomar represalias restringiendo su participación como actores regionales (Ellis, 2020).

Por tanto, cuanto mayor sea la preocupación de la Administración Biden por la influencia china, más probable será que divida las dictaduras y las democracias fallidas de la región entre regímenes autoritarios "buenos" y "malos".

Los "malos" —por ejemplo, los países del ALBA que, en palabras del almirante Faller, están "abriendo la puerta a las ESA [actores estatales externos] y a las OTC en perjuicio de su propio pueblo"— recibirían poca o ninguna ayuda militar, y las críticas de EE.UU. a su comportamiento antidemocrático, abusivo y corrupto serán tan rotundas como las de las organizaciones no gubernamentales (Faller, 2021a). Los "buenos", sin embargo, podrían ver incrementada la ayuda militar y recibir solo tímidas expresiones de preocupación por su comportamiento.

5. Amenazas híbridas y "moleculares", protestas y control de multitudes

El apoyo de EE.UU. a lo que considerase "autoritarismos buenos" podría llegar a suponer un peligro para los derechos humanos, en un momento en el que la región lucha por recuperarse del duro golpe económico que ha supuesto la pandemia de la COVID-19, y las poblaciones afectadas están más inquietas. En particular, los militares en la región ya empezaron a desempeñar un mayor papel de control sobre las multitudes con la ola de protestas sociales que comenzó en 2019, en los meses anteriores al impacto de la pandemia.

El control de multitudes implica un complejo conjunto de destrezas y tareas que requiere la capacidad de discernir rápidamente, ignorar provocaciones deliberadas y evitar escalamientos innecesarios. Incluso cuando las armas utilizadas son "no letales", el control inadecuado de multitudes puede provocar la muerte, la mutilación, la tortura, o la desaparición de un gran número de participantes en protestas, lo que restringe gravemente el derecho a la protesta social y a la libertad de expresión. Y en la era de las cámaras de video de los teléfonos móviles, una respuesta brutal puede generar una nueva ola de indignación que prolongue las protestas durante días o semanas más de lo que duraría de otro modo.

Los militares latinoamericanos, aun cuando se les pide cada vez más que asuman este papel, tienen muy poca o ninguna experiencia en el control de multitudes o en técnicas de desescalada. Tampoco tienen, o apenas, entrenamiento para distinguir a manifestantes pacíficos de una facción de vándalos o alborotadores violentos mezclados entre ellos. Sin embargo, los militares sí que están

entrenados para derrotar al enemigo con una fuerza abrumadora. En este contexto, en la actualidad se está presenciando una difusión de nuevas doctrinas, a menudo de corte conspirativo, que pueden malinterpretarse para justificar el tratamiento de ciudadanos organizados y desobedientes como un "enemigo" al que enfrentarse.

Los dirigentes de seguridad de inclinación autoritaria están recurriendo a la noción de "guerra híbrida" —también conocida como guerra de "zona gris"— para presentar a los manifestantes, y a otros movimientos organizados de oposición, como amenazas potenciales a la seguridad nacional. La "guerra híbrida", un concepto antiguo que se ha recuperado para describir algunas de las maniobras del régimen ruso en Europa y en otros lugares, se caracteriza por emplear la desinformación, las redes sociales, los ciberataques y los agitadores a sueldo para inflamar a las poblaciones y desestabilizar los regímenes (Schadlow, 2015). Su acción se refiere a ataques que no son directamente violentos, pero que el Departamento de Defensa de EE.UU. y la OTAN siguen considerando una forma moderna de guerra (Garamone, 2019).

En este sentido, la Declaración del almirante Faller de marzo de 2021, aunque en cierto modo reconoce los motivos de la ira popular, considera que la ola de protestas de América Latina ofrece una oportunidad para las grandes potencias competidoras.

> Tras las protestas públicas generalizadas contra los gobiernos de toda la región a finales de 2019, estas pérdidas de COVID-19, junto con los agravios socioeconómicos y la corrupción de larga data, han creado las condiciones para una inestabilidad y un malestar aún mayores entre nuestras naciones asociadas. Estas condiciones crean una región más frágil que sirve de terreno fértil para que nuestros competidores promuevan sus propios intereses, tanto malignos como legítimos, lo que hace que este desafío sea aún más complejo. Incluso algunos de nuestros socios más fuertes están en riesgo de inestabilidad debido a esta confluencia de factores (Faller, 2021a).

El riesgo es que parte de la sutileza y el matiz de esta afirmación se pierda en la práctica. En América Latina, la "guerra híbrida" puede proporcionar a los responsables de seguridad y a los líderes políticos un pretexto para negar el carácter autóctono de las manifestaciones y los movimientos de oposición, con agencia y quejas legítimas. En su lugar, pueden distorsionar dicha doctrina para presentarlos como adversarios tutelados por actores extranjeros, a menudo como incautos

involuntarios, generalmente a partir del eje Cuba-Venezuela apoyado por Rusia o China, que la derecha suele llamar "Castro-Chavismo".

Está claro que, como vimos con la intromisión rusa en las elecciones presidenciales estadounidenses de 2016, los actores extranjeros emplean la desinformación y abusan de las redes sociales para desestabilizar a los adversarios. Sin embargo, al igual que ocurrió durante la Guerra Fría, el concepto de "guerra híbrida" corre el riesgo de mezclar la disidencia legítima y democrática con las amenazas existenciales. Si se abusa de él, podría convertirse en una nueva "Doctrina de Seguridad Nacional", incluso en países que carecen de insurgencias armadas o escenarios insurgentes creíbles.

Un buen ejemplo se encuentra en la respuesta a las protestas del paro nacional de abril-junio de 2021 en Colombia. Altos funcionarios de la defensa, la Policía y la Fiscalía, y el propio presidente Iván Duque, repitieron afirmaciones —no sustentadas en pruebas significativas— de que Cuba, Venezuela o grupos armados alineados con esos países, estaban orquestando las protestas, concretamente los episodios en los que los manifestantes cometieron actos de vandalismo o atacaron a la policía (*El Espectador*, 2021). El ministro de Defensa, Diego Molano, calificó estos actos de "terrorismo de baja intensidad" financiado por la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las disidencias de las FARC (Morón, 2021).

Duque, un conservador de perfil más tecnócrata, no se ajusta a la descripción de un populista que desafía a las instituciones. Sin embargo, algunas personalidades de su partido gobernante, Centro Democrático (CD), sí encajan en esa categoría de tendencia autoritaria. El líder de facto del CD, el expresidente Álvaro Uribe, respondió muy llamativamente a las protestas con un curioso tuit en el que advertía de una "revolución molecular disipada" (Uribe, 2021).

El término está tomado de Alexis López Tapia, un entomólogo chileno cuyas teorías políticas de extrema derecha le han hecho ganar muchos seguidores en las redes sociales. López ve a un enemigo trasnacional de izquierdas que busca subvertir el Estado, pero no a través de la insurgencia como en el pasado, sino por medio de redes de acciones violentas, no violentas, y en línea, poco coordinadas pero secundadas internacionalmente. "La tesis principal que tiene esta doctrina es que las manifestaciones populares tienen por objetivo principal llevar a un Estado a lo que ellos llaman 'guerra civil permanente'", explicó en *CNN Español* Richard Tamayo Nieto, de la Universidad del Rosario de Bogotá. "Por lo tanto, debe de ser manejado por los Estados como un asunto de seguridad nacional y los manifestantes deben de ser considerados objetivo militar" (Blanco, 2021).

Al igual que ocurrió con la Doctrina de Seguridad Nacional de la Guerra Fría, la "guerra híbrida," o su variante "molecular disipada", corre el riesgo de facilitar una reversión de la política estadounidense que vuelva a fomentar la militarización en América Latina. Por tanto, si llega un momento en el que Washington, como contrapeso a la influencia china, se siente obligado a apoyar a militares de regímenes con propensiones autoritarias, esta ayuda podría volver a utilizarse para reprimir a la sociedad civil, ya sea mediante la aplicación imprudente del control de multitudes, o a través de la vigilancia, las persecuciones espurias, o acciones directamente más agresivas ("kinéticas", en el lenguaje militar estadounidense).

6. El gobierno de EE.UU. debe entender el papel crucial de la sociedad civil

El panorama que se presenta es desalentador. La democracia está en retroceso mientras aumenta el papel de los militares. Los regímenes autoritarios se aprovechan de las nuevas definiciones de la guerra mientras se preparan para enfrentarse a poblaciones preocupadas por el empeoramiento de la desigualdad y la depresión económica tras la COVID-19. Y EE.UU., después de un período de relajación en el fomento de nuevas funciones militares, corre el peligro de caer de nuevo en la rutina de la Guerra Fría, en tanto su estado de alerta ante China y otros competidores aumenta cada vez más.

Aunque es el mayor proveedor de ayuda de América Latina, el gobierno de EE.UU. no tiene ni los recursos ni la credibilidad necesarios para devolver a la región a la senda de democratización y desmilitarización que había empezado a seguir en los años noventa y la década de 2000. Ni debería tener que hacerlo. Años después de la transición democrática, la mayoría de los países latinoamericanos tienen sociedades civiles vibrantes que están mejor organizadas, son más sofisticadas y están más conectadas que nunca.

Los movimientos sociales, incluidos los que se han enfrentado a las fuerzas de seguridad en las recientes protestas, ofrecen el mejor contrapeso a los Estados que tienden hacia el autoritarismo y el militarismo. También lo hacen, a veces, elementos importantes del sector privado empresarial. El gobierno de EE.UU., como la mayoría de los Estados, prefiere trabajar con gobiernos y grandes instituciones, especialmente militares, de naturaleza jerárquica, formados por funcionarios permanentes de carrera. Sin embargo, las complejidades actuales dejan claro que estas relaciones no son suficientes.

Los representantes de Washington en América Latina deben conocer y comprender mejor a la sociedad civil. Esto es crucial si Washington quiere evitar perjudicar las frágiles relaciones cívico-militares en nombre de la competencia entre grandes potencias, lo que sería un triste eco de un pasado no muy lejano.

7. Conclusiones

• Al transitar a una fase de "competencia de grandes potencias" —un paso que se está dando en Washington sin suficiente debate democrático—, EE.UU. debe evitar que se repita el perjuicio que sus programas de asistencia causaron a las relaciones cívico-militares de América Latina durante la Guerra Fría.

• En un momento de creciente autoritarismo populista en la región, EE.UU. debe resistir la tentación de distinguir entre "autoritarismos buenos" y "malos" simplemente porque los primeros ofrezcan mayor acceso militar a EE.UU. que a otras potencias.

• La ayuda de EE.UU. no debe apoyar los esfuerzos de los líderes latinoamericanos de asignar a los militares funciones nuevas e impropias que perjudican las relaciones cívico-militares. En sus mensajes públicos y privados, los diplomáticos y militares estadounidenses deben desalentar la militarización.

• En todas las interacciones con sus homólogos latinoamericanos, los funcionarios estadounidenses deben evitar fomentar doctrinas como la de las "amenazas híbridas", que pueden ser empleadas para considerar a la sociedad civil organizada una amenaza para la seguridad nacional, cuyas protestas requieran una respuesta militar.

• Especialmente en los regímenes de tendencia autoritaria, los diplomáticos y responsables de seguridad estadounidenses deberían contemplar a la sociedad civil latinoamericana como una fuente de esperanza, estabilidad y responsabilidad, aunque su realidad cotidiana parezca complicada y desordenada. Nunca deberían apoyar operaciones de control de multitudes, ya sea por parte de los militares o de la policía, que carecen de fuertes salvaguardias de derechos humanos, blindan al personal abusivo, escalan las situaciones de tensión y desalientan el diálogo.

Referencias bibliográficas

Blanco, U. (2021): "Revolución molecular disipada: ¿a qué se refiere Álvaro Uribe?", *CNN* (6 de mayo). Disponible en: https://cnnespanol.cnn.com/2021/05/06/revolucion-molecular-disipada-alvaro-uribe-protestas-colombia-orix/.

Bresnahan, L. D. (2015): "A Critical Juncture for Security and Human Rights", *Prism*, *4*, 13. Disponible en: https://cco.ndu.edu/Portals/96/Documents/prism/prism_5-4/Critical%20Juncture%20for%20Security.pdf.

Deare, C. A. (2020): "Latin America 2020: Challenges to U.S. National Security Interests", *National Defense University*, 50. Disponible en: https://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/strat-monograph/latin-america-2020.pdf.

Departamento de Defensa de EE.UU. (2012): *Western Hemisphere Defense Policy Statement*. https://securityassistance.org/sites/default/files/WHDPS-English.pdf.

El Espectador (2021): "Cali: ¿están las disidencias de las Farc detrás de los disturbios?", (13 de mayo). Disponible en: https://www.elespectador.com/judicial/cali-estan-las-disidencias-de-las-farc-detras-de-los-disturbios/.

Ellis, E. (2020): "The Northern Triangle Needs Some TLC", *Newsmax* (30 de diciembre). Disponible en: https://www.newsmax.com/evanellis/northern-triangle/2020/12/30/id/1003644/.

Espino, M. (2021): "Ejército asume al menos 27 funciones civiles", *El Universal* (21 de marzo). Disponible en: https://www.eluniversal.com.mx/nacion/ejercito-asume-al-menos-27-funciones-civiles.

Faller, C. (2021a): *Statement of Admiral Craig S. Faller Commander, United States Southern Command Before the 117th Congress Senate Armed Services Committee* (17 de marzo). Disponible en: https://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/Posture%20Statements/SOUTHCOM%202021%20Posture%20Statement_FINAL.pdf?ver=qVZdqbYBi_-rPgtL2LzDkg%3D%3D.

— (2021b): *Adm. Faller Remarks, Project 2049 Conference on U.S.-China Strategic Competition in the Western Hemisphere*, U.S. Southern Command (15 de junio). Disponible en: https://www.southcom.mil/Media/Speeches-Transcripts/Article/2663184/adm-faller-remarks-project-2049-conference-on-us-china-strategic-competition-in/.

Garamone, J. (2019): *Military Must Be Ready to Confront Hybrid Threats, Intel Official Says*, U.S. Department of Defense (4 de septiembre). Disponible en: https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/1952023/military-must-be-ready-to-confront-hybrid-threats-intel-official-says/.

Lee, C. A. (2020): "Trump's Dangerous Militarization of Foreign Policy", *Foreign Affairs* (19 de octubre). Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-10-19/sleepwalking-world-war-iii.

Mattis, J. (2018): *Summary of the 2018 National Defense Strategy*. Disponible en: https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf.

Morón, P. (2021): "'Terrorismo de baja intensidad en protestas es financiado por disidencias y el ELN'. Diego Molano", *La FM* (3 de mayo). Disponible en: https://www.lafm.com.co/politica/terrorismo-de-baja-intensidad-en-protestas-es-financiado-por-disidencias-y-el-eln-diego.

Richardson, L. (2021): *Senate Armed Services Committee Advance Questions for LTG Laura J. Richardson, USA Nominee to be Commander, United States Southern Command*, U.S. Senate. Disponible en: https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Richardson%20APQ%20%20Responses3.pdf.

Schadlow, N. (2015): "The Problem with Hybrid Warfare", *War on the Rocks* (2 de abril). Disponible en: https://warontherocks.com/2015/04/the-problem-with-hybrid-warfare/.

Security Assistance Monitor (2020): *Latin America and the Caribbean*. Disponible en: http://securityassistance.org/latin-america-and-caribbean.

Tidd, K. (2015): *Advance Questions for Vice Admiral Kurt W. Tidd, USN Nominee for Commander*, United States Southern Command, U.S. Senate. Disponible en: https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Tidd_APQs_12-09-15.pdf.

Uribe, Á. (2021): Tweet de Álvaro Uribe *@alvarouribevel* (3 de mayo). Disponible en: https://twitter.com/alvarouribevel/status/1389249899632500736.

U.S. Department of Defense (2012): *Western Hemisphere Defense Policy Statement*. Disponible en: https://securityassistance.org/sites/default/files/WHDPS-English.pdf.

Withers, G., Santos, L. y Isacson, A. (2010): *Preach What You Practice: The Separation of Police and Military Roles in the Americas,* WOLA (17 de noviembre). Disponible en: https://www.wola.org/analysis/preach-what-you-practice-the-separation-of-police-and-military-roles-in-the-americas/.

Parte II

Estudios de caso

4. ¿Misión cumplida?
La militarización de la gestión sanitaria frente a la covid-19 en Brasil

Francisco J. Verdes-Montenegro
Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid

Tamires A. Ferreira Souza
Asesora técnica en proyectos de educación a distancia, PNUD

1. Introducción

"Misión cumplida" es la expresión que utilizó Eduardo Pazuello, general de división en activo del Ejército brasileño, para caracterizar su gestión como ministro de Salud desde el 16 de mayo de 2020 hasta el 23 de marzo de 2021[1]. Una gestión marcada, por un lado, por el momento en el que se produce, en plena respuesta sanitaria a la pandemia de coronavirus (COVID-19) y, por otro lado, tras la dimisión de dos ministros de Salud, Luiz Henrique Mandetta y Nelson Teich, que discrepaban de las posiciones de Jair Bolsonaro, presidente de Brasil, a la hora de gestionar la respuesta a la crisis sanitaria. Un detalle no menor respecto a sus predecesores es la vinculación profesional y el bagaje con los que accede al puesto el propio Pazuello, ya que es un militar en activo sin experiencia en el área, para cuya designación se aludió a su pericia en materia logística (*EFE*, 2020).

Este nombramiento, además, se inscribe en una dinámica más amplia que caracteriza la presidencia del excapitán, Jair Bolsonaro, y en palabras de este,

[1] En un primer momento Pazuello asume el cargo de forma interina, si bien el 14 de septiembre de 2020 Bolsonaro lo confirma como ministro numerario.

su "gobierno todo militarizado"[2]. Durante su mandato, el número de militares presentes en carteras ministeriales y altos cargos de entidades públicas es más del doble, llegando a niveles nunca vistos en la democracia brasileña, que superan incluso guarismos del período de dictadura militar. Según el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), en 2018, antes de su llegada, el número de militares que ocuparon cargos en la administración pública federal era de 2.765 y, ya con él en el Palacio de Planalto, se ha cuantificado en 6.157 para 2020. Parte de este crecimiento (1.969), ocurrió debido a la contratación temporal de reservistas para el Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS), además de otros 709 militares, activos o en la reserva, que ocupan cargos comisionados (o de libre designación) en la presidencia, vicepresidencia y ministerios (TCU, 2020). Cuando analizamos los detalles de los números presentados, se comprueba que un porcentaje significativo de los militares están en cargos comisionados (2.643) y en el ámbito de la salud (1.249). A su vez, no se puede perder de vista que también están en consejos administrativos y en dirección de grandes empresas estatales, como Petrobras, Eletrobras, Itaipu Binacional, Telebras y Correios (Nozaki, 2021).

Un aspecto novedoso de la presidencia de Bolsonaro es que ha alterado las relaciones cívico-militares brasileñas, con un gobierno integrado por militares que en primera instancia fue bien aceptado por la ciudadanía, sobre todo en comparación con aquellos perfiles procedentes de la política tradicional. Dentro de la ambigüedad y complejidades que caracterizaron las relaciones cívico-militares durante la transición a la democracia, las Fuerzas Armadas brasileñas han logrado con los años darle la vuelta a la imagen deteriorada con la que cargaba tras la dictadura militar, y figurar entre las instituciones públicas más respetadas. Así, se han identificado tres tendencias que, durante la presidencia de Bolsonaro, se han acentuado: (i) el empleo de las Fuerzas Armadas en actividades subsidiarias, (ii) la participación política de los militares y su interferencia en procesos político-democráticos y (iii) la intensificación del uso de los militares como administradores, en especial con la irrupción de la pandemia de COVID-19 (Ramalho, 2021).

---

[2] Tras la victoria de Bolsonaro en las elecciones de 2018, el propio excapitán calificó su gobierno de "todo militarizado", plasmado en la presencia de los siguientes ministros con vínculo castrense: general del Ejército Braga Netto (Casa Civil, sustituido en 2021 por el senador Ciro Nogueira), mayor de la Policía Militar Jorge Oliveira (Secretaría-General, sustituido en 2021 por el general del Ejército Luiz Eduardo Ramos), general del Ejército Augusto Heleno (Gabinete de Seguridad Institucional), general del Ejército Santos Cruz (Secretaría del Gobierno, sustituido en 2021 por la congresista Flávia Arruda), general del Ejército Fernando Azevedo e Silva (Ministerio de Defensa, en 2021 sustituido por Braga Netto), almirante de Escuadrón Bento Albuquerque (ministro de Minas y Energía), y teniente-coronel de la Fuerza Aérea Marcos Pontes (ministro de Ciencia y Tecnología) (*G1*, 2020).

Para Hamilton Mourão, vicepresidente con Bolsonaro, y otro de los militares que conforman su equipo de gobierno, "los militares que fueron llamados a trabajar en el gobierno que inició en enero de 2019 vinieron solo para participar, como ciudadanos en el pleno ejercicio de sus derechos y como profesionales competentes del Estado, en el esfuerzo de racionalización, efectividad y moralización de la administración pública, en favor de la elevación del país" (Mourão, 2021). Se aprecia así cómo estos nombramientos tienden a acompañarse de un discurso que, respecto a los político-civiles, asocia a los militares con una serie de rasgos intrínsecos entre los cuales sobresale, como apunta el propio Mourão (2021) la "lealtad y probidad, además de una mayor competencia técnica".

Estas ideas no son azarosas y se inscriben en un contexto de "malestar en la democracia" en toda la región, muy visible en el caso de Brasil (Verdes-Montenegro, 2021). Demandas de amplios sectores de la población no satisfechas, sumadas a episodios de corrupción que se sucedieron en el país con motivo de casos como "Mensalão" o "Lava Jato", en el que estaban involucrados medio centenar de políticos y empresas como Petrobras y Odebrecht, profundizaron la desafección hacia la política y sus instituciones (Latinobarómetro, 2018). Esto, sumado a la progresiva asunción de tareas internas a raíz de la proliferación de operaciones enmarcadas en la Garantía de Ley y Orden (GLO), abrió una ventana de oportunidad del campo político a supuestos *outsiders* como Bolsonaro, y a la politización de las Fuerzas Armadas (Harig, 2021).

En este último caso, no solo se valora la percepción de orden y mano dura con la que se asocia a los militares, sino también un presunto "honestismo" y una mayor eficacia en la gestión. En ese sentido, lo militar se vincula a valores como los de obediencia, abnegación, jerarquía, preparación, patriotismo o eficacia, y en algunos sectores de la ciudadanía de los países latinoamericanos se percibe al militar como menos corruptible que un político procedente del ámbito civil, y como una fuerza de "orden" en un contexto político que ha generado una sensación de descontrol. Detrás de estos imaginarios se halla la instrumentalización de las Fuerzas Armadas en términos electorales por parte de algunos políticos. Así, de la misma forma que se habla de *pinkwashing, purplewashing o greenwashing*, se podría aludir a una suerte de *khakiwashing* para expresar el uso de las Fuerzas Armadas —uniformados caracterizados por sus tonos caqui— o a personas vinculadas a ellas, como estrategia de comunicación política que proyecta una imagen asociada a los valores y virtudes que estas inspiran en un contexto de desafección hacia la política y los políticos (Verdes-Montenegro, 2019).

Por ello, este trabajo pretende ahondar, a través del análisis de fuentes primarias y secundarias, en la congruencia de tales discursos y prácticas que aquí se caracterizan como militarizadoras —en tanto que se alinean con una dinámica que institucionaliza el predominio de la esfera militar sobre la civil[3]—, analizando la gestión y efectos del período de Eduardo Pazuello como ministro de Salud. Este caso cobra especial interés ya que supone una ampliación de los roles asignados a los militares y su politización, aprovechando una crisis sanitaria de primera magnitud como la pandemia de COVID-19, que expande la esfera de influencia castrense en la política y administración pública brasileña. En ese sentido, además, se abordarán dos crisis políticas que jalonan su mandato al frente de la cartera: la primera, en la que llega a su puesto tras las discrepancias entre Bolsonaro y sus predecesores (Mandetta y Teich) por la estrategia de respuesta a la pandemia; y la segunda, coincidente con su dimisión, en la que se produce la primera dimisión en bloque del estamento militar en la historia de la democracia brasileña.

2. Crisis de entrada: un militar al frente del Ministerio de Salud de Brasil

La pandemia de COVID-19 empezó a hacerse patente en Brasil a partir del 26 de febrero de 2020, con la confirmación de su primer caso. El presidente Jair Bolsonaro, desde el inicio de la pandemia, se desmarcó del consenso científico existente a la hora de responder a la pandemia y minimizó sus impactos, refiriéndose a ella como una *gripezinha*, y cuestionando el "pánico" y "histeria" de la población. Además, sin pruebas científicas que lo ampararan, recomendó la utilización de fármacos, como la cloroquina o ivermectina, para responder a la enfermedad (Abdenur, 2020).

Por su parte, las Fuerzas Armadas brasileñas tuvieron un rol central en el campo logístico y operacional de enfrentamiento a la pandemia con la "Operación Regreso" como primer hito. Desarrollada por la Fuerza Aérea brasileña, consistió en el rescate de 34 brasileños aislados en la ciudad de Wuhan (China). Posteriormente, la "Operación COVID-19" fue creada por el Ministerio de Defensa, con el establecimiento de un centro de operaciones nacional. Entre sus actividades puede mencionarse la vigilancia de sepultamientos, buscando datos

[3] Se entiende por "militarizacion" un tipo de securitizacion que se lleva a cabo por medio de un proceso intersubjetivo que institucionaliza el predominio de lo militar sobre lo político, con una serie de efectos excepcionales que cristalizan en el espacio público (Verdes-Montenegro, 2020).

cuantitativos de cementerios y sepulturas en las principales urbes del país, como São Paulo y Río de Janeiro. Además, se utilizó a las Fuerzas Armadas para servicios de salud en regiones de difícil acceso, como las comunidades indígenas del Alto do Solimões (segunda área brasileña de mayor concentración de indígenas) (Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas, 2020).

En septiembre de 2020, el general Fernando Azevedo e Silva, ministro de Defensa, declaró que la "Operación COVID-19" realizó: "6.200 descontaminaciones en sitios públicos; 11.000 acciones de control en la frontera; montaje de unos 2.500 puestos de clasificación; creación de 4,8 barreras sanitarias; 6.722 campañas de concienciación y sensibilización de la población; y 33.000 donaciones de sangre", además de propiciar transporte aéreo en apoyo al suministro de insumos y materiales (Lima, 2020a). Adicionalmente, hubo un desplazamiento diario de aproximadamente 34.000 militares, gasto financiero equivalente a 68 millones de reales (R$) destinados al desplazamiento de aeronaves, y 37,7 millones de reales para contratación de servicios de mantenimiento (Zanini; Serapião y Seto, 2020).

Ahora bien, dejando a un lado este apoyo de las Fuerzas Armadas brasileñas durante la gestión de la pandemia, que ha podido darse frente al desborde, o en ayuda, de los sistemas sanitarios y epidemiológicos, ha habido otras medidas que vinculan a militares en esta gestión sobre las que es preciso poner el foco, máxime al tener al presidente de Brasil como su principal responsable e implicar una politización del cuerpo castrense.

Sin evidencia científica que lo corroborara, Bolsonaro y Azevedo e Silva solicitaron al Ejército la elevación de la producción de cloroquina en los laboratorios de las Fuerzas Armadas. Investigaciones posteriores han apuntado a la existencia de presiones por parte del gobierno federal para la inserción del medicamento en los protocolos para tratamiento de la COVID-19. Los ministros de Salud Luiz Henrique Mandetta y Nelson Teich dimitieron de sus cargos por no alinearse con la posición de Bolsonaro (a imitación de la adoptada por Trump) que contravenía la respuesta a escala global y recomendada por expertos y organismos especializados como la Organización Mundial de la Salud (OMS) a la hora de mitigar la propagación del virus en ausencia de una vacunación generalizada: aislamiento social junto con protocolos de prevención y tratamiento de la COVID-19 (Rossi y Oliveira, 2021).

En esa coyuntura de tensión entre Bolsonaro y Mandetta, se apreció además cómo este último empezó a obtener un apoyo en las encuestas que llegó a superar al del propio mandatario, logrando al mismo tiempo la mayor aproba-

ción registrada para un ministro que ha ostentado dicha responsabilidad (Gráfico 1). Buena parte de este respaldo fue fruto de la firmeza y convicción de Mandetta en la necesidad de seguir los consensos científicos, ganando popularidad entre la población con sus boletines diarios sobre el avance de la pandemia en el país. Tras su renuncia por las discrepancias con Bolsonaro, asumió el cargo Nelson Teich, quien no alcanzó a aguantar un mes en el cargo por razones similares.

Así, tras estas dos dimisiones, Bolsonaro designó al general del Ejército brasileño, Eduardo Pazuello, como ministro de Salud en mayo de 2020, situación inédita en la política brasileña. Su llegada al Ministerio se había producido semanas antes como secretario-ejecutivo, de la mano de Nelson Teich. Según afirmaba este, "necesitamos ser mucho más eficientes de lo que somos hoy. Hablamos de logística, compras, distribución. Y él [Pazuello] es una persona muy experimentada en esto" (*G1*, 2020).

La designación despertó entre algunos militares brasileños insatisfacción puesto que Pazuello ostentaba (y aún ostenta) la condición de militar en activo. Por un lado, esto demostraba un grado de compromiso del Ejército con el gobierno (que cedió la autorización, después de presiones del presidente) y, por otro lado, el temor de que la gestión pudiera ser desastrosa e impactar negativamente en la imagen de la institución militar (Uribe y Cancian, 2020).

3. ¿Militares más eficaces? Los hechos frente a los discursos

La gestión de Pazuello como ministro de Salud ha estado marcada desde el primer momento por la polémica, tanto por las decisiones adoptadas como por sus omisiones y retrasos. Con su llegada a la cúspide del Ministerio, Pazuello empezó su gestión interina con la designación de 20 militares en activo como sus asesores, y sustituyendo a funcionarios técnicos por militares sin formación o experiencia en salud. Además, optó por una modificación del modelo de recuento de muertes por la COVID-19. Estas dos acciones despertaron movilizaciones políticas en el país y forzaron la convocatoria del ministro por la Cámara de los Diputados para rendir cuentas al respecto.

Pazuello informó, por su parte, que los nombramientos de los militares estaban alineados con el patrón de todas las secretarías ejecutivas, centrándose en la capacidad de gestión. Y en cuanto a la alteración del recuento de muertes, la justificaba por una búsqueda de mayor "transparencia de los datos". Sin entrar en los paralelismos que podría tener este cambio con lo sucedido a raíz de

la epidemia de meningitis durante la dictadura militar, distintos partidos de la oposición (Rede Sustentabilidad, PSOL y PCdoB) cuestionaron las declaraciones, motivando la decisión del Supremo Tribunal Federal (STF) para que el Ministerio volviera al modelo de recuento anterior.

Estas no fueron ni mucho menos las únicas polémicas ligadas a la gestión de Pazuello ya que, en agosto de 2020, fue llamado nuevamente a rendir cuentas respecto a la superproducción de cloroquina por el Ejército, que tenía casi un millón de comprimidos en inventario (Borges, 2020)[4]. El TCU empezó a investigar la posible responsabilidad del presidente Bolsonaro en la elevación de la producción de este fármaco en el primer semestre de 2020 (84 veces superior en comparación con 2017-2019), máxime al no existir amparo científico que demostrara su eficacia para el tratamiento de la COVID-19. Durante la audiencia que acompañó las indagaciones, quedó patente la subordinación del Ministerio de Salud a la ideología del presidente, que seguía con posiciones negacionistas respecto de la pandemia y contraviniendo las directrices de la OMS (Lima, 2020b). Bolsonaro, a pesar del número creciente de infectados, no dejó de participar en eventos públicos y aglomeraciones, como la ceremonia del comandante militar del Sur y en manifestaciones con tintes antidemocráticos.

Por si fuera poco, desde el Ministerio de Salud se retuvieron los fondos para combatir el virus, dejando de invertir en partidas destinadas a mitigar los efectos de la crisis, como la contratación de médicos, reestructuración de hospitales, pruebas (*test)* de la COVID-19 para prisiones, entre otros. En un informe realizado en julio de 2021 por la procuradora del Ministerio Público de Cuentas de São Paulo, Élida Graziane Pinto, se señalaba que 435,5 millones de reales, de los 715 billones de recursos extraordinarios destinados al combate de la pandemia en Brasil, quedaron en manos del Ministerio de Defensa, y fueron mayoritariamente utilizados en gastos ordinarios (Guimarães y Godoy, 2021). Todo ello, sin constancia de que se gastaran en beneficio de la población en general ni para asistir a hospitales militares, que se negaron a proporcionar camas para el tratamiento de pacientes civiles con la COVID-19 (Pinto, 2021)[5].

---

[4] Se ha comprobado una inversión de más de 30 millones de reales para la producción y compra de cloroquina y hidroxicloroquina en 2020 (Senado, 2021).

[5] Estos fondos fueron asignados a partidas de "materiales dentales (R$ 58.621.000); semental o material zootécnico (R$ 25.525.000); material educativo y deportivo (R$ 3.458.000); material de cama, mesa y baño (R$ 225.8310.00); material de despensa y cocina (R$ 430.384.000); uniformes, tejidos y adornos (R$ 1.076 millones); material/equipamientos/servicios para audio, video y fotos (R$ 709.100); mantenimiento y conservación de inmuebles (R$ 6.219 millones); servicio de energía eléctrica/agua y alcantarillado/gas/servicios domésticos (R$ 5.992 millones); vehículos de tracción me-

Sumado a ello, no cabe perder de vista dos cuestiones del período Pazuello que justificaron la creación de una Comisión Parlamentaria de Investigación (CPI) en el Senado brasileño y aceleraron su salida: la gestión de las vacunas, especialmente de CoronaVac, y la crisis de suministro de oxígeno en Manaus.

Respecto a la adquisición de las vacunas, en junio de 2020 se llevó a cabo una alianza entre el Instituto brasileño Butantan y la empresa china Sinovac, con la mediación del gobierno del estado de São Paulo, para la compra de insumos chinos y producción de la vacuna CoronaVac por dicho instituto. Por su parte, Pazuello, aún en 2020, desarrolló un protocolo de intenciones junto a esa alianza para adquisición de la vacuna por parte del gobierno federal, siendo, no obstante, cancelado directamente por Bolsonaro.

Cabe recordar que el mandatario brasileño ha mantenido sus críticas sobre la efectividad de las vacunas contra la COVID-19, declarando que el agente inmunizante debería ser opcional para la población brasileña e incluso vinculándolo con el Sida (Soares, 2020). Ahora bien, ya en 2021 y con el retraso correspondiente tras un cambio de posicionamiento, la CoronaVac fue finalmente adquirida por parte del gobierno federal. Durante la CPI se puso en evidencia la falta de respuesta a los correos electrónicos de la farmacéutica Pfizer[6], lo que no solo contradijo el testimonio de Pazuello, sino que también explicaba el retraso en su gestión. Al final, el ministro terminó por eludir la responsabilidad señalando que las negociaciones para compra de vacunas no eran su función, y que estas le correspondían al nivel administrativo (Vargas y Rezende, 2021).

La CPI, asimismo, ha llevado a cabo investigaciones durante seis meses que, entre otros asuntos, han tratado de esclarecer el intento de compra de las vacunas AstraZeneca a través de la empresa intermediaria Davati Medical Supply. El director de logística del Ministerio de Salud en la época, Roberto Ferreira Dias, habría cobrado presuntamente una comisión de un dólar por dosis, y el teniente-coronel Marcelo Blanco, exasesor del Ministerio de Salud, sería el responsable por dar continuidad a la negociación. En la misma comisión también se ha tratado el caso de la vacuna Covaxin, por supuestas irregularidades en el intento similar de compra a través de una empresa intermediaria, e involucrando esta vez la vacuna india y la empresa Precisa Medicamentos. Distintos testimonios apuntan a la participación del Ministerio de Salud y militares en la

cánica (R$ 3,6 millones); además de gastos médico-hospitalarios con materiales y servicios de casi R$ 100 millones" (Pinto, 2021).

[6] Entre agosto y noviembre de 2020, hubo un total de siete propuestas de compra de vacunas, además de diversos correos electrónicos, no contestados.

sobrefacturación de las vacunas. Los militares y exmilitares citados en la CPI involucrados en investigaciones son, además de Pazuello, Élcio Franco, por retraso en compra de vacunas; Marcelo Blanco da Costa, por propinas para adquisición de vacunas; Bento Pires y Alex Lial Marinho, por el caso Covaxin; y Roberto Dias, por el caso AstraZeneca (Machado, 2021).

Por si fuera poco, a principios de 2021, Manaus, capital del estado de Amazonas, sufrió una crisis de suministro de oxígeno, con un aumento de muertes de 187% en todo el estado. Pazuello visitó Amazonas y afirmó que Manaus era "una prioridad nacional en este momento" (*G1 Amazonas*, 2021a). El estado registró casi 6.000 muertes y más de 223.000 casos de COVID-19 desde el inicio de la pandemia, siendo afectado, en ese momento, por una nueva variante del coronavirus. Pazuello justificó la crisis del oxígeno por la distancia y dificultad logística.

Por su parte, Bolsonaro consideró que el gobierno federal actuó para evitar el caos y, en sus redes sociales, afirmó que había ofrecido oxígeno y transporte a los pacientes del estado, además de recursos financieros, del orden de casi 9 millones de reales (*G1 Amazonas*, 2021b). No obstante, durante la CPI se comprobó que esta situación estuvo repleta de omisiones e ineficiencia. Frente a la declaración de Pazuello, quedó patente que hubo un retraso en la respuesta a las solicitudes de apoyo por parte de la empresa White Martins y del gobernador del estado de Amazonas, que advertían del "inminente agotamiento" de oxígeno en Manaus (Sassine, 2021).

A diferencia de los otros ministros de Salud, y como también se ha puesto en evidencia durante la CPI, Pazuello se mantuvo fiel a las convicciones de Bolsonaro, actuando con lentitud tanto para elaborar un plan nacional de inmunización contra la COVID-19, como a la hora de implementar acciones frente el agravamiento de la pandemia. Parte de ese retraso se debe al empeño en una estrategia que, anteponiendo lógicas económicas, pretendía lograr la "inmunidad de rebaño" (o de grupo) y mitigar los efectos con el denominado como "tratamiento precoz" contra el virus, por medio del "kit-covid" —es decir, un conjunto de fármacos para tratar los primeros síntomas de la COVID-19, como la cloroquina o ivermectina—, cuya eficacia no está demostrada científicamente.

A pesar de las dificultades a la hora de discernir las responsabilidades individuales durante la respuesta a una pandemia, el balance de la gestión de Pazuello queda reflejado en las cifras agregadas de los principales indicadores. Tal y como se recoge en el Anexo 1, se observa una elevación exponencial de casos de COVID-19 durante su mandato al frente del Ministerio de Salud, acompa-

ñado de unos registros dramáticos en fallecimientos vinculados con la pandemia. En el momento de su dimisión, Brasil superó por primera vez los 3.000 fallecidos en un día, y contabilizaba un total de 400.000 muertes a causa del virus, la segunda cifra más alta a escala internacional tras EE.UU. Además, este país encabezó la media diaria de nuevos decesos, siendo responsable de una de cada cuatro víctimas fatales al día por la enfermedad en todo el mundo.

En ese sentido, durante los 10 meses que Pazuello estuvo al frente de la cartera de salud, la cifra de contagios pasó de 222.142 a 12,13 millones, multiplicándose por más de 50 (54,3). En cuanto a los fallecidos, la cifra se multiplicó prácticamente por 20 (19,11), al pasar de 15.633 fallecidos a 298.843. Además, el ritmo de vacunación fue más bajo y lento de lo previsto, con un 7,02% de cobertura del conjunto de la población en el momento de su destitución como ministro. Por todo ello, llegaron a plantearse denuncias por parte de la Orden de Abogados de Brasil, colegio de abogados y máxima representación de esta profesión, ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; y organizaciones como Médicos Sin Fronteras llegaron a afirmar que Brasil atravesaba una "catástrofe humanitaria" debido a la gestión del tándem Bolsonaro-Pazuello (*EFE*, 2021). A las críticas a la gestión se sumaron medios como el *Washington Post*, o revistas científicas como *Science*.

A tal punto se ha cuestionado el manejo de la pandemia por parte de Pazuello que, en julio de 2021, el Ministerio Público Federal envió a la Justicia Federal una acción de improbidad administrativa contra este que aún sigue su curso. Según la pieza firmada por ocho fiscales de la República, se estima que la gestión de Pazuello costó la vida a 100.000 brasileños y casi 122 millones de reales en daños al fisco (aproximadamente 24,2 millones de dólares); todo ello sin cuantificar el daño moral colectivo por la pérdida de miles de vidas (*Infobae*, 2021).

En octubre de 2021, la CPI imputó al exministro por crímenes de epidemia con resultado de muerte, uso irregular de fondos públicos, prevaricación, comunicación falsa de crimines y delitos de lesa humanidad. El informe, además, señala a Bolsonaro como el principal responsable y le atribuye 9 delitos[7], que implican a otros 77 cargos y 2 empresas, en una gestión errática que evitó salvar a 120.000 personas, equivalente al 20% de los fallecidos por la COVID-19 en Brasil hasta finales de marzo de 2021, por adoptar medidas no farmacológicas ni basadas en la ciencia. El

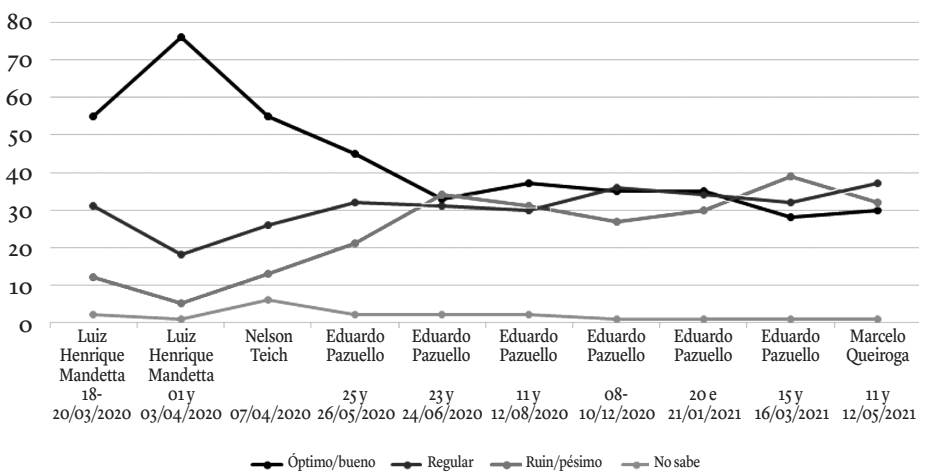
[7] Entre esos nueve cargos figuran los crímenes de epidemia con resultado de muerte; infracción de medida sanitaria preventiva; charlatanería; incitación al delito; falsificación de documento privado; uso irregular de fondos públicos; prevaricación; delitos de lesa humanidad; y delitos de responsabilidad (Senado, 2021).

documento también apunta que, en 2020, se contabilizaron más muertes por la COVID-19 en Brasil por cada 100.000 habitantes que en el 89,3% del resto de países (de un total de 179), y que, además, el país figura a octubre de 2021 en la séptima posición en número de fallecidos por millón de habitantes en el mundo (Senado, 2021). Dicho informe, junto con sus conclusiones, se remitió a la Fiscalía brasileña, y se notificó a la Corte Penal Internacional.

Sin embargo, en julio de 2022, la Procuraduría-General de la República solicitó al Tribunal Supremo Federal el archivo de las acusaciones hechas por la CPI contra Bolsonaro, Pazuello y otros ministros del gobierno (Vivas; Falcão, 2022). Días después, en agosto de 2022, la Corte Penal Internacional declaró que no aceptaba las denuncias reportadas por el informe puesto que estas quedan fuera de su jurisdicción (CNN Brasil, 2022).

La evaluación del desempeño del Ministerio de Salud brasileño por parte de su ciudadanía no fue ajena a esta situación dramática. De acuerdo con la encuesta realizada por el Instituto de Pesquisa Datafolha (2021), entre los tres ministros de Salud del gobierno de Bolsonaro, la gestión de Pazuello fue quien obtuvo una valoración más baja, especialmente en marzo de 2021, momento de su destitución: un 40% que la consideró entonces "pésima/mala", la cifra más alta durante la pandemia

Gráfico 1. Evaluación del desempeño del Ministerio de Salud en relación a la pandemia de COVID-19



Fuente: Adaptado del Instituto de Pesquisa DataFolha, 2021.

Asimismo, a raíz de la gestión de Pazuello se aprecia un cambio en las percepciones de la opinión pública respecto a los militares, no ajena a su dimisión. Según sondeos realizados por Vox Populi (2020), un 18% de la población brasileña confía mucho en los militares, un 32% más o menos, un 17% poco, y 31% no confía. Y, en cuanto a la presencia de un militar en el Ministerio de Salud, un 82% cree que no es una buena solución, frente a un 15% que asegura que sí lo es. Se aprecia así que la gestión de Pazuello, además de sus escasos resultados sanitarios, también impactó, como ya temían los militares, en la credibilidad y confianza en la institución castrense.

4. Crisis de salida: escenificando el alejamiento de la alta cúpula militar

El 23 de marzo de 2021, Pazuello solicitó su renuncia del Ministerio de Salud, marcando el final de su mandato lleno de crisis y debilidades. En un video divulgado en distintos medios, anunció su salida del Ministerio de Salud junto al nuevo ministro, Marcelo Queiroga. Durante la misma, afirmó que desde febrero de 2021 tenía conocimiento de ocho "acciones orquestadas" en contra de su Ministerio. Afirmó que fue presionado por políticos interesados en un "*pixulé*" (comisión ilícita), y que cayó tras identificar a un grupo de médicos ministeriales dispuestos a boicotearlo, que "empujaron" al presidente Bolsonaro una "nota pseudotécnica que nos pondría en extrema vulnerabilidad". Además, Pazuello afirmó que, cuando llegó al Ministerio, este "carecía de gestión, liderazgo, ética, probidad, honestidad y responsabilidad" (Mascarenhas, 2021). El ya exministro admitió que no esperaba un crecimiento tan abrumador de la pandemia en 2021, si bien trató de justificarse afirmando que lo hizo lo mejor posible.

En esa coyuntura marcada por el fracaso de Pazuello al frente de la cartera de Salud, y tras la anulación de todas las sentencias dictadas contra "Lula" da Silva (el candidato con más opciones y experiencia para disputarle a Bolsonaro la victoria en las próximas elecciones presidenciales de 2022), se produjo una crisis de gobierno con un hecho insólito sobre el que conviene detenerse.

Sin que hubiese transcurrido una semana desde la salida de Pazuello, el 29 de marzo de 2021 se desencadenó la mayor crisis entre el gobierno brasileño y la cúpula militar del período democrático: al destituir Bolsonaro al ministro de Defensa, renunció al completo la cúpula de las Fuerzas Armadas brasileñas. El ministro de Defensa, general Azevedo e Silva fue cesado por no aceptar una mayor politización de los militares, y su lugar lo ocupó otro general, Walter

Braga Netto. Tras esta decisión, el general del Ejército Edson Leal Pujol, el almirante Ilques Barbosa Júnior, de la Armada, y el brigadier Antonio Carlos Moretti Bermudez, de la Fuerza Aérea, presentaron su renuncia.

A este respecto, era patente el deterioro de la relación entre Bolsonaro y Edson Leal Pujol, ante la resistencia de este último a politizar e instrumentalizar el Ejército a raíz del enfrentamiento del presidente con gobernadores y alcaldes por las medidas ante la pandemia. En más de una ocasión Bolsonaro se ha referido a la institución en estos términos: "mi Ejército no va a obligar al pueblo a quedarse en casa" (Garlarraga Gortázar, 2021). Paralelamente, Bolsonaro habría ordenado a Pujol oponerse al STF, debido a las decisiones favorables a "Lula" da Silva. Sin embargo, Pujol intentó desvincularse en todo momento de las acciones del presidente, con una estrategia que se ha calificado de "*desvillasboização*" en contraposición al perfil más injerencista de su predecesor, el general Villas Boas, conocido por sus polémicas declaraciones amenazantes sobre Lula durante la campaña brasileña de 2018 (Víctor, 2020).

Azevedo e Silva (2021), a través de un comunicado, mostró su agradecimiento a los integrantes de las Fuerzas Armadas, puntualizando que buscó mantenerlas "como instituciones del Estado". Como afirmó Martins Filho, "en la mañana del 29 de marzo los militares tenían su imagen erosionada por la mala gestión del general Eduardo Pazuello como ministro de Salud, y al final del día, fueron vistos como defensores de la Constitución y de la misión principal de las Fuerzas Armadas, resistiendo a un gobierno que intentaría arrastrarlos a la política" (Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas, 2021).

Ahora bien, este intento de escenificar la ruptura de la cúpula civil y militar, y su alejamiento del gobierno de Bolsonaro tras la situación sanitaria que había encabezado Pazuello, quedó en entredicho al día siguiente, con el comunicado sobre el golpe militar de 1964 que hizo público el nuevo ministro de Defensa, Braga Netto. En él se celebraba el golpe de 1964 como un hito histórico, cambiando el texto del exministro Azevedo e Silva, y apuntando que la dictadura fue una solicitud del pueblo (Chaib y Machado, 2021).

Así, el intento de la cúpula militar de hacer frente a las acciones del gobierno y preservar su imagen de poder moderador y eficiente no fue exitosa. La nueva cúpula militar presentó desde el primer día un posicionamiento claro de cuestionamiento de la democracia brasileña junto con un alineamiento a las visiones de Bolsonaro, conocidas desde su candidatura a la presidencia.

Ahora bien, esta deriva del estamento militar como fuerza auxiliadora de Bolsonaro está incidiendo en la percepción de la ciudadanía de las Fuerzas Ar-

madas. De acuerdo con el Instituto de Pesquisa DataFolha, un 58% rechaza la presencia de militares en funciones de la administración pública —en 2020 era un 52%—, frente a un 38% que está a favor. Asimismo, un 62% cree que los militares no deberían participar de actos políticos (Gielow, 2021).

Como apunta Esther Solano, "la dimisión de la cúpula castrense no implica que exista una crisis institucional descomunal, sino que hay una crisis con un grupo de las Fuerzas Armadas. Pero otro grupo (de militares) más cercano al presidente se beneficiará" (Garlarraga Gortázar, 2021). Así, aún existe un número elevado de militares involucrados en el gobierno, fiadores de sus acciones, influyentes en la formulación de políticas y beneficiarios de las regalías y privilegios garantizados por Bolsonaro, como las prerrogativas respecto a la reforma de las pensiones, aumentos salariales o exenciones a los "supersalarios" (Nozaki, 2021).

Por su parte, Pazuello abandonó el Ministerio y, por tanto, su cargo político, pero continuó asociado a Bolsonaro, pese a ser un militar en activo con un deber de neutralidad política. Este vínculo se reflejó durante su comparecencia en la CPI y su firme defensa del mandatario brasileño ante los errores e irregularidades en la gestión de la pandemia.

A su vez, a los dos meses de su salida, el 23 de mayo de 2021, Pazuello participó junto al presidente en un acto político en Río de Janeiro no exento de polémica, denominado "Caravana de motocicletas". Y no solo porque fue una aglomeración en la que no se utilizaron mascarillas, sino también porque este acto —en el que el ya exministro de Salud acompañaba a Bolsonaro en una moto—, fue a todas luces una manifestación política en la que, por su condición de militar en activo, legalmente Pazuello no debía participar.

Según el Reglamento Disciplinario del Ejército, se trata de una transgresión el incumplimiento del Estatuto Militar, que prohíbe la manifestación pública de un militar en activo sin autorización. Bolsonaro prohibió al Ejército y al Ministerio de Defensa reprender públicamente a Pazuello y, según algunas fuentes, solicitó al general Nogueira de Oliveira que no penalizara a Pazuello (Vasconcellos, 2021). Así, dicho incumplimiento no fue reconocido como transgresión disciplinaria por el Ejército, imponiendo secreto de sumario al expediente disciplinario por 100 años, lo que resultó revertido parcialmente en decisión de la Contraloría General de la Unión. Una semana después de su participación en dicha movilización, y tras la polémica suscitada por infringir el deber de neutralidad política, el 1 de junio de 2021 Pazuello fue designado secretario de Estudios Estratégicos en la Secretaría de Asuntos Estratégicos vinculada a la Presidencia de la República.

5. Reflexiones finales: ¿lealtad, probidad y competencia respecto a quién?

A lo largo del presente análisis se ha puesto en evidencia la incongruencia de una narrativa militarizadora que dota de una mayor competencia en la gestión de los asuntos públicos al sector castrense respecto al civil. A partir del caso paradigmático del general Pazuello en el Ministerio de Salud brasileño, primer militar en ocupar dicha cartera, se han contrastado distintas problemáticas —nombramientos, vacunación, enfoque y tratamiento frente a la pandemia, asignación de fondos, gestión de crisis— que ponen en evidencia una *praxis* más que mejorable a la luz de los resultados obtenidos, y cuya probidad ha sido objeto de investigaciones que le involucran a él y a su equipo de confianza. Incluso la CPI, además de imputarle por crímenes contra la humanidad en su informe final, emitió un informe previo a la Fiscalía brasileña, identificando un número significativo de declaraciones de Pazuello que no respondían a los hechos (suyas son 15 de las 38 declaraciones falsas o contradictorias advertidas).

Por lo tanto, la supuesta probidad y competencia son más que discutibles en vista de lo acontecido en Brasil durante la gestión de la pandemia por parte del tándem Bolsonaro-Pazuello. Como se ha apuntado, incluso se puede poner en duda el criterio de lealtad señalado por Mourão para justificar la incorporación de militares a tareas civiles. A este respecto, la lealtad sí que se observa hacia Bolsonaro, llegando incluso a alinearse con planteamientos sin evidencia científica que sus predecesores civiles, Mandetta y Teich, no estaban dispuestos a acatar, como en el caso paradigmático de la cloroquina. No obstante, dicha lealtad se debería ceñir sobre todo al orden constitucional brasileño y a su marco legislativo, en el que ha de prevalecer el deber de neutralidad política para un militar en activo. Se confirmaría así la tesis de militarización civil en América Latina, entendida como un conjunto de prácticas y discursos que abren paso a un militarismo por invitación o cooptación, en aras de fortalecer la legitimidad del mandatario (civil) en cuestión. En este caso, además, con la peculiaridad de que el mandatario brasileño es un exmilitar.

La militarización de la gestión sanitaria en Brasil, encarnada en el mandato de Pazuello, está teniendo costes para las Fuerzas Armadas, tanto de su prestigio como institución pública, como en lo que respecta a su empleo en tareas que exceden la estrictamente militar y que competen a la esfera civil, como la sanitaria. En todo caso, y a pesar de algunos intentos para desvincularse de la gestión de Bolsonaro —como la dimisión de las cúpulas civil y militar tras la dimisión de Pazuello—, existen todavía demasiados vínculos entre el gobierno

y las Fuerzas Armadas, cruzados con prerrogativas que están siendo adquiridas por estas últimas, que erosionan gravemente el principio de neutralidad política de este estamento en sistemas democráticos, e invitan a una revisión de los instrumentos para hacerlo efectivo.

Habida cuenta de las dinámicas militarizadoras que permean las instituciones, es preciso preguntarse cómo ha podido cristalizar la presencia de Pazuello en el conjunto del Ministerio de Salud, tanto en lo que respecta a los nombramientos de militares que permanecen en su cargo tras su salida, como en los recursos canalizados a través de agencias de naturaleza militar o los procedimientos modificados en aras de unas lógicas de excepcionalidad, máxime con una pandemia todavía presente.

Teniendo en cuenta este tipo de prácticas, parece oportuno pues una recuperación de los trabajos de Alfred Stepan sobre prerrogativas institucionales y relaciones cívico-militares en Brasil (Stepan, 1988a). Entendiendo por prerrogativas institucionales de los militares a "aquellos ámbitos en que los militares como institución presumen, con o sin el acuerdo de los demás, que poseen el derecho o privilegio adquirido, formal o informal, de ejercer el control efectivo sobre sus procedimientos internos de gestión, de desempeñar un papel en áreas extramilitares del aparato del Estado, o aún de estructurar las relaciones entre el Estado y la Sociedad (Stepan, 1988b).

A su vez, cabe preguntarse si, al igual que la crisis económica de los años ochenta supuso el principio del repliegue militarizador en los países del Cono Sur, como Brasil, en favor de una dinámica democratizadora; la crisis sanitaria y la gestión de Pazuello supone asimismo un punto de inflexión a la expansión de los militares en la administración brasileña, e incluso una puesta en duda de las narrativas que otorgan una mayor efectividad y honestidad a los cuerpos castrenses respecto a los civiles. ¿Supone pues la experiencia de Pazuello en el Ministerio de Salud un antes y un después en la confianza y prestigio que recaban los militares por parte de la ciudadanía brasileña? ¿Marcará al menos un freno en la politización de las Fuerzas Armadas brasileñas? Estos son algunos interrogantes que es preciso despejar en futuros trabajos. Mientras tanto, el mero hecho de visibilizar la incongruencia entre los hechos acontecidos y algunos imaginarios proyectados es un primer paso para frenar la deriva militarizadora y caminar hacia horizontes más democratizadores.

P.S.: en octubre de 2022 se celebraron elecciones presidenciales y legislativas en Brasil. Si bien Luiz Inacio "Lula" da Silva superó a Jair Bolsonaro, el partido de este último —el Partido Liberal— obtuvo un fuerte apoyo al ser la opción

que más diputados obtuvo para el Congreso Nacional con 99 congresistas. Eduardo Pazuello, además, fue uno de los que salió elegido, siendo el que más votos obtuvo en el estado de Río de Janeiro con 203.138 votos.

6. Conclusiones

• A partir del caso paradigmático del período del general Pazuello como ministro de Salud brasileño, primer militar en ocupar dicha responsabilidad, se han contrastado distintas decisiones —nombramientos, vacunación, enfoque y tratamiento frente a la pandemia, asignación de fondos, gestión de la crisis en la Amazonía— que ponen en evidencia una *praxis* más que mejorable a la luz de los resultados obtenidos.

• Se confirma la tesis de la militarización civil en América Latina, entendida como un conjunto de prácticas y discursos que abren paso a un militarismo por invitación o cooptación, en aras de fortalecer la legitimidad del mandatario (civil) en cuestión, en este caso, de Bolsonaro.

• La militarización de la gestión sanitaria en Brasil, encarnada en el mandato de Pazuello, está teniendo costes para las Fuerzas Armadas brasileñas, tanto de su prestigio como institución pública, como en lo que respecta a su empleo en tareas que exceden la estrictamente militar y que competen a la esfera civil, como la sanitaria (un 82% de la población considera que no es buena la presencia de un militar en el Ministerio de Salud).

• Cabe preguntarse si la crisis sanitaria y la gestión de Pazuello suponen un punto de inflexión para la expansión de los militares en la administración brasileña (con 1.249 militares de un total de 6.157 destinados en el ámbito sanitario, según los datos del TCU), e incluso una puesta en duda de las narrativas que otorgan una mayor efectividad y honestidad a los cuerpos castrenses respecto a los civiles.

Referencias bibliográficas

Abdenur, A. E. (2020): "Una potencia tambaleante: la respuesta de Brasil a la pandemia de COVID-19", *Análisis Carolina,* nº 29/2020ES, Madrid, Fundación Carolina.

Agencia EFE (2020): "Un militar sin experiencia asume como ministro interino de Salud en Brasil", 16 de mayo. Disponible en: https://www.efe.com/efe/america/politica/un-militar-sin-experiencia-asume-como-ministro-interino-de-salud-en-brasil/20000035-4248127.

— (2021): "Brasil vive una 'catástrofe humanitaria' por la pandemia, alerta MSF", 15 de abril. Disponible en: https://www.efe.com/efe/america/sociedad/brasil-vive-una-catastrofe-humanitaria-por-la-pandemia-alerta-msf/20000013-4512673.

Azevedo e Silva, F. (2021): "Nota Oficial MD", *Defesanet*, 30 de marzo. Disponible en: https://www.defesanet.com.br/cm/noticia/40214/Fernando-Azevedo-e-Silva—-Nota-Oficial-MD/.

Borges, A. (2020): "Pazuello diz que falta cloroquina; Exército informa que tem estoque de quase 1 milhão de comprimidos", *O Estado de S. Paulo*, 19 de agosto. Disponible en: https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,pazuello-diz-que-falta-cloroquina-exercito-informa-que-tem-estoque-de-quase-1-milhao-de-comprimidos,70003404915.

Chaib, J. y Machado, R. (2021): "Braga Netto Alterou ordem do dia sobre golpe de 1964 e excluiu menção de forças como instituição de Estado", *O Estado de S. Paulo* (31 de marzo). Disponible en: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/03/braga-netto-alterou-ordem-do-dia-sobre-golpe-de-1964-e-excluiu-mencao-de-forcas-como-instituicao-de-estado.shtml.

CNN Brasil (2022): "Tribunal de Haia diz que denúncias sobre Covid-19 estão fora de sua jurisdição", 23 de agosto de 2022. Disponible en: https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/tribunal-de-haia-diz-que-denuncias-sobre-covid-19-estao-fora-de-sua-jurisdicao/.

Corporación Latinobarómetro (2018): "Informe Latinobarómetro de 2018, Santiago de Chile.

G1 (2020): "Teich anuncia general Eduardo Pazuello como novo número 2 do Ministério da Saúde", *G1-grupo Globo*, 22 de abril. Disponible en: https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/04/22/teich-anuncia-general-eduardo-pazuello-como-novo-numero-2-do-ministerio-da-saude.ghtml.

G1 Amazonas (2021b): "Falta de oxigênio: o papel dos governos municipal, estadual e federal na crise que deixou pessoas morrerem asfixiadas por Covid no Amazonas", *G1-grupo Globo*, 15 de enero. Disponible en: https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2021/01/15/falta-de-oxigenio-o-papel-dos-governos-municipal-estadual-e-federal-na-crise-que-deixou-pessoas-morrerem-asfixiadas-por-covid-no-amazonas.ghtml.

G1 Amazonas (2021a): "Covid-19: Manaus vive colapso com hospitais sem oxigênio, doentes levados a outros estados, cemitérios sem vagas e toque de recolher", *G1-grupo Globo*, 14 de enero. Disponible en: https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2021/01/14/covid-19-manaus-vive-colapso-com-hospitais-sem-oxigenio-doentes-levados-a-outros-estados-cemiterios-sem-vagas-e-toque-de-recolher.ghtml.

Garlarraga Gortázar, N. (2021): "Renuncia la cúpula militar brasileña en protesta contra el presidente Jair Bolsonaro", *El País*, 30 de marzo. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2021-03-30/cae-la-cupula-de-las-fuerzas-armadas-de-brasil-en-plena-crisis-del-gobierno-bolsonaro.html.

Gielow, I. (2021): "Datafolha: Maioria diz que militar da ativa não deve ir a manifestação política nem ter cargo no governo", *O Estado de S. Paulo*, 11 de julio. Disponible en: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/07/datafolha-maioria-diz-que-militar-da-ativa-nao-deve-ir-a-manifestacao-politica-nem-ter-cargo-no-governo.shtml.

Guimarães, F. y Godoy, M. (2021): "Dinheiro destinado ao SUS contra covid bancou gastos de militares", *O Estado de S. Paulo*, 7 de julio. Disponible en: https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,dinheiro-destinado-ao-sus-contra-a-covid-bancou-gastos-de-militares,70003770718.

Haring, Ch. (2021): "Militarisation by Popular Demand? Explaining the Politics of Internal Military Role in Brazil", *Bulletin of Latin American Research*, SLAS.

Infobae (2021): "La Corte Suprema de Brasil ordenó una investigación de 90 días para establecer si Jair Bolsonaro incurrió en irregularidades en la compra de vacunas contra el COVID-19", 3 de julio. Disponible en: https://www.infobae.com/america/america-latina/2021/07/03/la-corte-suprema-de-brasil-ordeno-una-investigacion-de-90-dias-para-establecer-si-jair-bolsonaro-incurrio-en-irregularidades-en-la-compra-de-vacunas-contra-el-covid-19.

Instituto de Pesquisa DataFolha (2021): "Avaliação dos governantes na pandemia", 11 y 12 de mayo. Disponible en: https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2021/05/1989298-cai-reprovacao-ao-ministerio-da-saude-e-governadores-na-pandemia.shtml.

Johns Hopkins University Center for Systems Science and Engineering (2021): "COVID-19 Data Repository by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University". Disponible en: https://github.com/CSSEGISandData/COVID-19.

Lima, B. (2020a): "Entrevista a Fernando Azevedo", *Correio braziliense*, 22 de sep-

tiembre. Disponible en: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/579779/noticia.html?sequence=1&isAllowed=y.

— (2020b): "Cloroquina: MP cita Bolsonaro e pede que TCU investigue superfaturamento", *Correio Braziliense*, 18 de junio. Disponible en: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2020/06/18/interna-brasil,865031/cloroquina-mp-cita-bolsonaro-e-pede-que-tcu-investigue-superfaturamen.shtml.

Machado, R. (2021): "Relator da CPI, Renan reage a Forças Armadas e diz que 'não podemos ter medo de quarteladas'", *Folha de S. Paulo*, 9 de julio. Disponible en: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/07/relator-da-cpi-renan-reage-a-forcas-armadas-e-diz-que-nao-podemos-ter-medo-de-quarteladas.shtml.

Mascarenhas, G. (2021): "Pazuello sai atirando: boicote interno e pedido de políticos por 'pixulé'", *Veja*, 24 de marzo. Disponible en: https://veja.abril.com.br/blog/maquiavel/pazuello-sai-atirando-boicote-interno-e-pedido-de-politicos-por-pixule/.

Ministerio de Salud (2021): "Painel Coronavirus", Brasilia. Disponible en: https://covid.saude.gov.br/.

Mourão, H. (2021): "O que os brasileiros esperam de suas Forças Armadas", Gobierno de Brasil, discurso pronunciado por el vicepresidente de la República, 6 de abril. Disponible en: https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-vicepresidencia/discursos-pronunciamentos-artigos/o-que-os-brasileiros-esperam-de-suas-forcas-armadas.

Nozaki, W. (2021): "A Militarização da Administração Pública no Brasil: projeto de nação ou projeto de poder?", *Caderno da Reforma Administrativa*, Brasilia, Fonacate.

Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas (2020): "As Forças Armadas e a Pandemia", nº 3-2020, GEDES. Disponible en: https://gedes-unesp.org/wp-content/uploads/2021/04/Informe-tematico-As-FA-e-a-pandemia-2020.pdf.

Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas (2021): "Informe Brasil 10-2021", período: 03/04/2021-09/04/2021, GEDES-UNESP. Disponible en: https://gedes-unesp.org/wp-content/uploads/2021/04/Informe-Brasil-10-2021.pdf.

Our World in Data (2021): "Coronavirus (COVID-19) Vaccinations". Disponible en: https://ourworldindata.org/covid-vaccinations?country=BRA.

Pinto, E. G. (2021): "Execução orçamentária do SUS no enfrentamento à pandemia da Covid-19". Disponible en: http://www.mpc.sp.gov.br/wp-content/uploads/2021/07/Relatorio-sobre-a-execucao-orcamentaria-do-SUS-Elida-G-Pinto.pdf.

Ramalho, A. J. (2021): "Bajo el mandato de la ambigüedad: militares y gobernabilidad en la transición brasileña", en Grabendorff, W. (ed.): *Militares y gobernabilidad: ¿cómo están cambiando las relaciones cívico-militares en América Latina?*, Bogotá, Fescol.

Rossi, M. y Oliveira, R. (2021): "Exército assegura que produziu cloroquina a mando da Defesa e da Saúde, mas ministérios não admitem que ordem partiu deles", *El País*, 13 de julio. Disponible en: https://brasil.elpais.com/brasil/2021-07-13/exercito-assegura-que-produziu-cloroquina-a-mando-da-defesa-e-da-saude-mas-ministerios-nao-admitem-que-ordem-partiu-deles.html.

Sassine, V. (2021): "Pazuello e Exército ignoraram pedidos em ofícios do governador do AM cinco dias antes de colapso de oxigênio", *Folha de S. Paulo*, 10 de junio. Disponible en: https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2021/06/pazuello-e-exercito-ignoraram-pedidos-em-oficios-do-governador-do-am-cinco-dias-antes-de-colapso-de-oxigenio.shtml.

Senado Federal (2021): "CPI da Pandemia – Relatório Final", Senado Federal de la República de Brasil, 20 de octubre. Disponible en: https://legis.senado.leg.br/comissoes/mnas?codcol=2441&tp=4.

Soares, I. (2020): "Bolsonaro diz que não comprará vacina chinesa, mesmo se aprovada pela Anvisa", *Correio Braziliense*, 22 de octubre. Disponible en: https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2020/10/4883906-bolsonaro-diz-que-nao-comprara-vacina-chinesa-mesmo-se-aprovada-pela-anvisa.html.

Stepan, A. C. (1988a): *Rethinking military politics: Brazil and the Southern Cone*, Princeton University Press.

Stepan, A. (1988b): "Las prerrogativas de los militares em los nuevos regímenes democráticos", en *Desarrollo Económico*, v. 27, nº 108, enero-marzo 1988.

TCU (2020): "Memorando nº 57/2020-Segecex", Tribunal de Cuentas de la Unión, Secretaría General de Control, República Federal de Brasil, Brasilia.

Uribe, G. y Cancian, N. (2020): "Bolsonaro decide efetivar Pazuello como ministro da Saúde", *Folha de S. Paulo*, 14 de septiembre. Disponible en: https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/09/bolsonaro-decide-tornar-pazuello-ministro-definitivo-da-saude.shtml.

Vargas, M. y Rezende, C. (2021): "Ministério sabia desde 2020 que só Butantan poderia vender Coronavac, diz Dimas Covas", *Folha de S. Paulo*, 16 de julio. Disponible en: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/07/ministerio-sabia-desde-2020-que-so-butantan-poderia-vender-coronavac-diz-dimas-covas.shtml.

Vasconcellos, J. (2021): "Mesmo com desgastes, Exército mostra mão amiga e livra Pazuello de punição", *Correio Braziliense*, 4 de junio. Disponible en: https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2021/06/4928875-mesmo-com-desgastes-exercito-mostra-mao-amiga-e-livra-pazuello-de-punicao.html.

Verdes-Montenegro, F. J. (2019): "La (re)militarización de la política latinoamericana. Origen y consecuencias para las democracias de la región", *Documentos de Trabajo* nº 14/2019 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.

— (2020): "La militarización como institucionalización de lo excepcional: la defensa en la teoría de la securitización", en García-Segura, C.; Sanahuja, J. A. y Verdes-Montenegro, F. J. (coords.): *100 años de Relaciones Internacionales: una mirada reflexiva*, Valencia, Tirant lo Blanch.

— (2021): "Democracias en disputa: elementos para el debate desde el 'malestar en la democracia' en América Latina", *Análisis Carolina* nº 11/2021 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.

Víctor, F. (2020): "Órfaos de Moro, generais vivem sinuca com Bolsonaro", *Piauí*, Folha de São Paulo/UOL, 5 de mayo. Disponible en: https://piaui.folha.uol.com.br/orfaos-de-moro-generais-vivem-sinuca-com-bolsonaro/.

Vivas, F. y Falcão, M. (2022): "PGR pede ao STF arquivamento de apurações sobre Bolsonaro eministros abertas com base na cpi da Covid", en *G1-Grupo* Globo, 25 de julio de 2022. Disponible en: https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/07/25/pgr-pede-ao-supremo-para-arquivar-apuracao-da-cpi-da-covid-sobre-bolsonaro.ghtml.

Vox Populi (2020): "Brasil Pesquisa de opinião pública", junio y julio. Disponible en: https://www.brasil247.com/brasil/pesquisa-vox-populi-maioria-atribui-a-bolsonaro-a-responsabilidade-pelas-crises-na-saude-e-na-economia.

Zanini, F.; Serapião, F. y Seto, G. (2020): "Ministerio da Defesa pede R$ 520 milhões para Paulo Guedes para ações contra o coronavírus", *Folha de S. Paulo*, 23 de mayo. Disponible en: https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2020/05/ministerio-da-defesa-pede-r-520-milhoes-para-paulo-guedes-para-acoes-contra-o-coronavirus.shtml.

Anexo 1. Comparativo entre infectados, fallecidos y vacunados en Brasil

Ministro de Salud	Meses	Infectados	Fallecidos	Vacunados (al menos 1 dosis)
Mandetta	Febrero/2020	1	0	0
	Marzo/2020	5717	201	0
Mandetta y Teich	Abril/2020	87.187	6.006	0
Teich y Pazuello	Mayo/2020	514.849	29.314	0
Pazuello	Junio/2020	1.402.041	59.594	0
	Julio/2020	2.662.485	92.475	0
	Agosto/2020	3.908.272	121.381	0
	Septiembre/2020	4.810.930	143.952	0
	Octubre/2020	5.535.605	159.884	0
	Noviembre/2020	6.335.878	173.120	0
	Diciembre/2020	7.675.973	194.949	0
	Enero/2021	9.204.731	224.504	2.046.523 (0,96% de la población)
	Febrero/2021	10.551.259	252.942	6.518.628 (3,07% de la población)
Pazuello y Queiroga	Marzo/2021	12.748.747	321.515	14.921.376 (7,02% de la población)
Queiroga	Abril/2021	14.659.011	403.781	29.149.512 (13,71% de la población)
	Mayo/2021	16.545.554	462.791	45.376.214 (21,35% de la población)
	Junio/2021	18.557.141	518.066	72.722.360 (34,21% de la población)
	Julio/2021	19.917.855	556.370	103.060.000 (48,74% de la población)

Fuente: Ministerio de Salud, 2021; Johns Hopkins University Center for Systems Science and Engineering, 2021; Our World in Data, 2021.

5. Militarización civil
El caso de Colombia

Inge Helena Valencia
Profesora, investigadora y directora del Departamento de Estudios Sociales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Icesi, Cali

Laura Marcela Moreno
Magíster en Estudios Sociales y Políticos. Socióloga y antropóloga de la Universidad Icesi, Cali

1. Introducción

En Colombia las fuerzas militares han estado presentes en el escenario político durante mucho tiempo. Si bien en el país no hubo dictaduras militares que antepusieran el poder militar sobre el civil, la existencia de un conflicto armado que se ha prolongado más de 50 años ha ocasionado que el combate a grupos armados ilegales se haya convertido en una constante prioritaria, tanto en asuntos concernientes a la seguridad ciudadana como en aquellos que atañen a la seguridad nacional. Esta situación ha provocado que las fuerzas armadas se hayan posicionado como un actor con una enorme agencia y visibilidad, lo que "las ha llevado a estar en un lugar protagónico en el entorno ciudadano, impactando de diversas maneras la arena política" (Verdes-Montenegro, 2019).

La presencia permanente de fuerzas militares en varios escenarios de la vida social y política ha generado la militarización de la seguridad ciudadana y un reiterado recurso a medidas basadas en la mano dura y los "estados de excepción" como modo de responder a la persistencia de los conflictos y la criminalidad. Se trata de una securitización de problemas estructurales, al punto de que las protestas sociales, y la propia juventud, han quedado categorizadas como "enemigos".

Colombia se encuentra en un momento transicional complejo, relacionado con el desmonte e incumplimiento del Acuerdo de Paz de 2016 entre el gobierno y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionaras de Colombia (FARC-EP). Estamos ante una realidad especialmente delicada, debido al recrudecimiento de la violencia, la diversificación de actores armados, y el asesinato continuado a líderes y lideresas sociales. Pero también, porque la emergencia sanitaria de la COVID-19 ha supuesto la implementación de medidas militaristas que se han extendido para contener situaciones de tensión social, como las del paro nacional de 2021.

El objeto central de este análisis es visibilizar cómo en Colombia se ha producido un aumento de la militarización en el contexto de transición tras el Acuerdo de Paz en Colombia, marcado por su incumplimiento, por la situación de la emergencia sanitaria ocasionada por la COVID-19 y por el estallido social citado. Para mostrar las formas en las que se han configurado estos procesos, se analizará la política de Seguridad Democrática implementada por Álvaro Uribe, entendida como un punto de inflexión en la incrustación del militarismo en la vida social del país. También examinaremos las políticas del gobierno de Juan Manuel Santos, y las respuestas del gobierno de Iván Duque tras la emergencia sanitaria de la COVID-19 y los procesos de protesta social, contenidos bajo la estrategia de la "Asistencia Militar".

2. La política de Seguridad Democrática: un punto de inflexión

Durante la década de 1990, al mismo tiempo que el país entraba en un proceso de cambio político y económico, se vivió una crisis institucional a causa del recrudecimiento del conflicto armado y el incremento de la actividad de los grupos vinculados al narcotráfico. Estados Unidos estaba interesado en financiar la guerra contra las drogas, pero Andrés Pastrana (presidente entre 1998 y 2002) se enfocó, tras el fracaso de los diálogos de paz, en combatir la guerrilla. De esta manera nació el Plan Colombia, que al principio abrió la posibilidad de que Estados Unidos interviniese en la lucha contra las drogas, pero que posteriormente lo hizo mediante un programa centrado en la guerra contrainsurgente. A continuación, en el período presidencial de Uribe, que se inició en 2002 y se prolongó hasta 2010, el gobierno activó el programa de Seguridad Democrática, con un especial énfasis en la lucha contra la guerrilla de las FARC, desde una perspectiva netamente armada y fundamentada en el combate "contra el terrorismo",

toda vez que Uribe definió a las FARC como un grupo terrorista financiado por el narcotráfico.

En dicho contexto, la prioridad fue doblegar militarmente a la guerrilla, a partir de un planteamiento en el que la seguridad y la democracia debían verse como dimensiones compatibles e indisociables, y en el que la primera contribuía a proteger la segunda. El eje central de esta política era fortalecer el Estado de derecho, alejándose de la narrativa del Estado fallido de la administración anterior. Se entendía que este fortalecimiento se lograría a través del control estatal sobre la totalidad del territorio, lo que se tradujo en el incremento de las fuerzas militares en todas las cabeceras municipales. Durante este período el gasto en defensa aumentó, y se implementaron medidas que contribuyeron a la militarización de la policía, con el objetivo de aumentar su presencia y capacidad de respuesta, sobre todo en municipios afectados por el conflicto. De este modo, el expresidente Uribe hizo de "la lucha contra las FARC su principal bandera, definiendo a esa organización como el principal enemigo de la sociedad colombiana, lo que se tradujo tiempo después en política de paz con los paramilitares y ofensiva contra las FARC EP" (López de la Roche, citado por Marín, 2016: 10).

La política de Seguridad Democrática conllevó violaciones a los derechos humanos, puesto que durante esos años se acometieron acciones como las derivadas de la Directiva Ministerial 029 de 2005, del Ministerio de Defensa Nacional, que desarrolló los criterios de pagos de recompensas por la captura o abatimiento en combate de miembros de grupos al margen de la ley. Así:

> El cumplimiento de este marco jurídico, que pone en el centro de su validez el premio a cambio del asesinato del adversario, fue el estímulo para la multiplicación de las cifras de la Seguridad Democrática y el inicio de una empresa criminal alentada por las dádivas gubernamentales, auspiciada desde el interior de las Fuerzas Armadas, logrando el reclutamiento de jóvenes de bajos recursos para asesinarlos y presentarlos como miembros de grupos al margen de la ley abatidos en combate, los conocidos asesinatos extrajudiciales o falsos positivos (Marín, 2016: 11).

Ello evidencia cómo el gobierno de Uribe generó la militarización del Estado, atribuyendo además funciones específicas de inteligencia estatal a las fuerzas públicas. Su apuesta de lucha contra el terrorismo y el narcotráfico —que proyectó internacionalmente la idea de que el terrorismo y narcotráfico estaban entrelazados, y que las FARC representaban esta relación—; y su intento de ex-

tender la presencia estatal a través de las fuerzas públicas, desdibujó la separación entre la seguridad ciudadana y la defensa nacional.

La política de Seguridad Democrática se caracterizó, en suma, por sus rasgos autoritarios y militaristas, dejando de lado el tratamiento de otros factores importantes para la seguridad, como la inequidad y la pobreza, o las demandas sociales de bienestar y convivencia, de espacios de libertad y desarrollo de la civilidad; todo quedó reducido a terrorismo y lucha contra las FARC (Guzmán, 2013: 29). La implementación de este enfoque fue, pues, un punto de inflexión en la militarización del Estado, es decir, en la aceptación por parte de las instituciones de que se estaba en guerra y de que se debían invertir suficientes recursos para sostenerla y ganarla. Pero, además, también significó la aceptación por parte de amplios sectores de la sociedad civil del recurso a la violencia como instrumento legítimo para combatir a las guerrillas, y de la visión de la guerra como condición "natural" del país (Tickner, 2022). Tal enfoque no solo desatendía las profundas raíces sociopolíticas del conflicto armado, y la falta de resolución de los problemas estructurales del país, sino que además parecía ignorar las nefastas consecuencias que iba a representar para la población civil, en términos de violación a los derechos humanos.

3. Los años del gobierno de Santos y el Acuerdo de Paz

Con la llegada al poder de Juan Manuel Santos, la política de Seguridad y Convivencia Ciudadana reemplazó a la de Seguridad Democrática. Pero, pese a que se fortaleció la dimensión civil en cuestiones de seguridad ciudadana y se registró un mayor control de la delincuencia, persistió la interpretación de que el Estado estaba en guerra y se continuó empoderando a la policía y a las fuerzas militares. En consecuencia, la estructura de un Estado autoritario y policivo siguió creciendo, gracias la consolidación de una gran burocracia policial que maneja información sobre los ciudadanos, a quienes vigila (criminalizado a los que se encuentran en la marginalidad), reforzando la militarización del gobierno anterior (Guzmán, 2013).

Con todo, en 2015 las fuerzas militares adoptaron la "doctrina Damasco", cuya visión pretendía fortalecer los procesos de defensa de la población civil, englobar las acciones militares bajo un enfoque de derecho internacional humanitario, y reconocer que las fuerzas militares en ocasiones actúan en el conflicto armado interno con expresiones regionales (Rojas-Guevara, 2017).

Además, durante el gobierno de Juan Manuel Santos fue cuando se firmó el Acuerdo de Paz de 2016. Este acuerdo supuso en Colombia una oportunidad para repensar las políticas de seguridad desde una perspectiva no militarizada, a partir de planteamientos socioeconómicos y políticos, además de para solucionar un conflicto de más de 50 años. El acuerdo se sustentó en cinco puntos que trataban de abordar problemas no resueltos en la historia del país, como el desarrollo rural, la participación política, los procesos de desarme y desmovilización de las FARC, el problema de las drogas ilícitas y la reparación a las víctimas[1]. En particular, el primer punto estaba centrado en proponer mecanismos encaminados a lograr una reforma rural integral, que contribuyesen a cerrar las brechas entre el campo y la ciudad. Aquí, cabe destacar los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), como instrumentos de planificación y gestión para implementar programas en el marco de la Reforma Rural Integral en un horizonte de 25 años.

Ahora bien, la seguridad fue la gran ausente del acuerdo. Ciertamente, este incluyó un componente orientado a generar garantías de seguridad para los movimientos y partidos políticos que ingresasen en política, y se mencionaba la necesidad de generar una estrategia para desarticular a las organizaciones criminales. No obstante, el tratamiento explícito de la seguridad resultó desatendido.

4. El debilitamiento del Acuerdo de Paz

A partir de 2018, cuando Iván Duque llega al poder, la adopción de la "doctrina Damasco" queda debilitada, se aleja la oportunidad de reforma al sector seguridad, y muchos puntos de Acuerdo de Paz se dejan sin implementar. Así, por ejemplo, una de sus apuestas más prometedoras —la referida a la Reforma Rural Integral, para el fomento del desarrollo territorial— queda en suspenso, ya que varias de las regiones PDET se declaran Zonas Estratégicas de Intervención Integral, lo que implica un retorno a la militarización, esto es, a la ampliación de la presencia de las fuerzas militares en estos territorios.

Asimismo, la citada ausencia del componente de seguridad del acuerdo ha impedido afrontar la violencia que se ha ejercido hacia líderes y lideresas sociales, y hacia las personas reincorporadas, que según Indepaz dejan a la fecha

[1] Los puntos del Acuerdo de Paz fueron: 1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral, 2. Participación Política: apertura democrática para construir la paz, 3. Fin del Conflicto, 4. Solución al Problema de las Drogas Ilícitas, 5. Acuerdo Sobre las Víctimas del Conflicto y 6. Implementación, Verificación y Refrendación. Tomado de: Gobierno de Colombia, 2018.

más de 1.350 personas asesinadas. Ello, además, ha aumentado la desconfianza hacia el Estado y el miedo hacia las fuerzas militares, justo en los territorios priorizados para la implementación del Acuerdo de Paz.

Desde un punto de vista político, el gobierno de Iván Duque lanzó la "Política de Defensa y Seguridad: Para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad", que retomaba algunas apuestas de la política de Seguridad Democrática de Uribe. Aunque la propuesta no se enfocaba en la militarización de los territorios periféricos más afectados por el conflicto, en la práctica ha beneficiado a la policía y a las fuerzas armadas, fortaleciendo su "legitimidad estatal" a través de una "lucha contra la ilegalidad", encarnada en los grupos armados ilegales. Duque impulsó, además, ya en 2019, una "Política de Estabilización", bajo un conjunto de medidas y planes orientados a restaurar la seguridad y a sentar las bases para la reconstrucción económica, a través de un aumento de la presencia y acción militar en las regiones más afectadas por el conflicto, debilitando aún más los logros del Acuerdo de Paz.

A tenor de lo dicho, cabe concluir que en los últimos 20 años se ha prolongado en Colombia una militarización relacionada con las respuestas del Estado ante la permanencia del conflicto armado. Las políticas de seguridad, centradas en el combate a los grupos armados ilegales, se han caracterizado por un uso excesivo de la fuerza y la violencia. Esto ha conducido a la existencia de una zona gris en la que se solapan problemas de seguridad ciudadana y de seguridad nacional. A su vez, como se verá a continuación, esta militarización de la seguridad y de la vida social se ha exacerbado tras la situación de la emergencia sanitaria provocada por la COVID-19 y por las protestas sociales de 2021.

5. Pandemia y paro 2021: entre el estado de emergencia y la Asistencia Militar

Colombia está atravesando una crisis socioeconómica y política profunda, reflejada en los vacíos de implementación del Acuerdo de Paz, la desigualdad (con contrastes territoriales preocupantes), la falta de gobernabilidad del presidente Iván Duque, el recrudecimiento de la violencia y un aumento de las protestas sociales, que en primera instancia se expresaron en las intensas movilizaciones de finales de 2019, al igual que en otros países de América Latina.

Con la pandemia, el clima de tensión social fue postergado y se priorizó la atención a la emergencia sanitaria. En marzo de 2020, el gobierno nacional decretó el "estado de emergencia", que dotó de facultades extraordinarias a Iván Duque y el ejecutivo expidió decretos, con fuerza de ley, que limitaron el ejercicio democrático

y restringieron las libertades. Con el "estado de emergencia"[2], se impulsaron un conjunto de medidas que promovían el aislamiento como la mejor manera de contener la propagación del virus. Esto trajo consigo la limitación de muchas actividades cotidianas y el establecimiento de toques de queda; asimismo, se suspendieron los servicios de transporte entre municipios y se restringieron las aglomeraciones en espacios públicos. Además, dicha ampliación de facultades del ejecutivo mantiene al centralismo como forma primordial de respuesta a la crisis de la COVID-19, donde los gobiernos subnacionales siguen las guías del gobierno central.

En medio de este "estado de excepción" tan prolongado, las fuerzas armadas tuvieron un rol preponderante en la implementación de las estrategias de control poblacional, con base en una mirada securitizadora (Diamint, 2020; Verdes-Montenegro, 2020). Policías y militares se encargaron de garantizar el cumplimiento de las medidas de aislamiento y restricción en coordinación con las directrices del Ministerio de Salud y el presidente. Igualmente, participaron de forma notoria en la coordinación y prestación de labores para paliar los efectos de la pandemia. Así, más de 87.000 militares fueron movilizados para garantizar el cumplimiento de las políticas para detener la expansión del virus (Malamud y Núñez, 2020; en Diamint, 2020).

A raíz de ello, durante este primer año, se registraron múltiples casos de uso excesivo de la fuerza policial en detenciones de personas que incumplieron las medidas. Casos como los de Anderson Arboleda, un joven afrocolombiano de Puerto Tejada, o el de Javier Ordóñez en Bogotá, que murieron tras sufrir abusos físicos de la policía al incumplir toques de queda en sus respectivas ciudades, evidencian que la respuesta securitizadora violó las garantías democráticas. De hecho, un informe de International IDEA (2020), señala que Colombia atentó contra los derechos humanos y los parámetros democráticos en las medidas tomadas para paliar los efectos de la pandemia

Por otro lado, tanto las medidas de aislamiento como la actuación del Estado favorecieron el margen de acción de los grupos criminales. Estos aprovecharon la crisis para ganar legitimidad a partir de su control sobre la movilidad de la población, como una estrategia de vigilancia social y territorial. Así, por ejemplo, actores armados ilegales controlaron la entrada y la salida de personas en varios municipios, bajo la excusa de proteger a la comunidad de contagios. En meses posteriores, la actividad de estos grupos incrementó su violencia, plasmada en el crecimiento de las tasas de homicidios, en masacres, y en el re-

[2] La declaratoria del "estado de emergencia" se hizo pública con el Decreto 420 de 18 de marzo de 2020.

clutamiento de jóvenes. No sobra decir que, durante la pandemia, el número de homicidios aumentó, rompiendo la tendencia a la baja que se había logrado tras la firma del Acuerdo de Paz[3]. Esta situación, a su vez, ha provocado que el gobierno haya aumentado la presencia militar en diferentes regiones.

Desde el punto de vista económico, las consecuencias tras el primer año de pandemia fueron devastadoras. Según cifras del Departamento Nacional de Estadística (DANE), en mayo de 2021 el 42% de la población estaba en situación de pobreza o de pobreza extrema. La situación de los y las jóvenes se mostraba especialmente precaria y vulnerable: de los 12,4 millones que conforman esta población, el 27%, ni estudia ni trabaja. En este crítico contexto socioeconómico, el gobierno presentó su propuesta de reforma tributaria, desencadenando, en mayo de 2021, un estallido social que se extendió por todo el país a lo largo de casi dos meses.

Dos factores emergieron entonces con fuerza: primero, la movilización de amplios y masivos sectores civiles, sin adscripción política u organizativa específica, a uno de los paros más prolongados de la historia reciente del país. Segundo, la violencia de la represión por parte de las fuerzas públicas para contener las protestas de abril y junio de 2021. De hecho, se acometió un significativo despliegue militar regulado bajo la figura excepcional de la "Asistencia Militar". Y así, debido al desorden público —y en una clara expresión de la militarización de la respuesta a las protestas— el gobierno emitió el Decreto 575 de 2021, que dio vía libre a esta figura, definida como:

El instrumento legal que puede aplicarse cuando hechos de grave alteración de la seguridad y la convivencia lo exijan, ante riesgo o peligro inminente, para afrontar emergencia o calamidad pública, a través del cual el Presidente de la República, podrá disponer, de forma temporal y excepcional de la asistencia de la fuerza militar.

Durante los días del paro nacional en los que se activó la "Asistencia Militar", aumentó en muchas ciudades tanto la presencia de policías como de miembros de las fuerzas militares, específicamente del ejército y la armada. En el caso de Cali, una de las ciudades más impactadas por el estallido social, la "Asistencia Militar" supuso la llegada de más de 10.000 policías y 2.100 miembros del ejército en una ciudad que normalmente cuenta con 2.900 policías para dos millones de personas.

La "Asistencia Militar" permitió, además, que en las protestas actuase no solo el Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD), sino miembros de fuerzas especiales del ejército, como el Grupo de Operativos Especiales (GOES), agudi-

[3] Las tasas de homicidios fueron de 25,1, en 2019; 23,8 en 2020 y 26,8, en 2021.

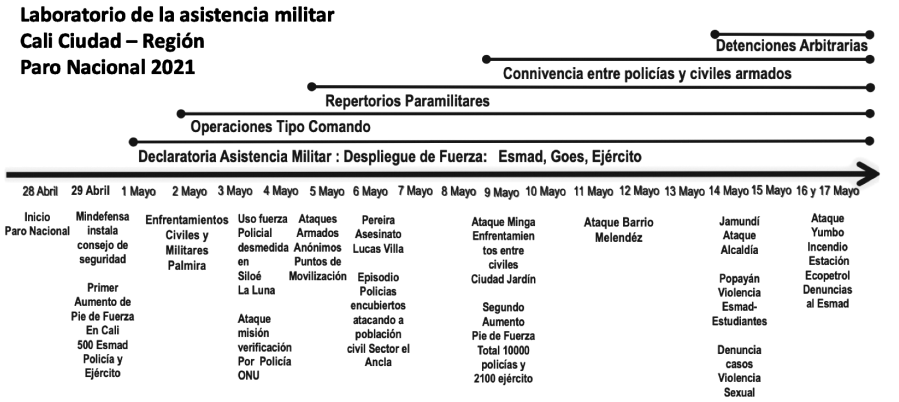
zando los enfrentamientos, y la violación sistemática de los derechos humanos. En consecuencia, se incrementó significativamente el número de detenciones y allanamientos a viviendas de civiles, y se produjeron sobrevuelos militares y ataques directos a civiles en puntos de bloqueo; pero, sobre todo, la subordinación de la autoridad civil a la militar se hizo evidente en ciudades como Cali, Palmira y Popayán. En suma, la "Asistencia Militar" constituyó una política militarista, que justificó "la suspensión del Estado de derecho por parte del soberano con miras a posibilitar el recurso a medidas extraordinarias para enfrentar alguna (supuesta) amenaza" (Tickner, 2022).

La reacción al paro nacional mostró, pues, el grado de militarización del Estado, evidenciado en la criminalización de la protesta social y en la violencia focalizada hacia las y los jóvenes, con cifras de más de 75 jóvenes asesinados, 28 víctimas de violencia sexual, 70 desaparecidos y 3.486 casos de violencia policial (Indepaz, 2021). La "Asistencia Militar" dejó en claro que las protestas se interpretaban como una alteración de la seguridad y una amenaza a la estabilidad del orden público y que debían tratarse exclusivamente por vía militar. Implícitamente, se dejaba entrever que lo político quedaba subordinado a un enfoque policivo y securitario.

Este panorama, además de evidenciar el excesivo uso de la fuerza de los organismos del Estado, reflejaba la apuesta del gobierno por reactivar el discurso del enemigo interno, propio de la antigua doctrina de Seguridad Nacional (Duarte y Valencia 2021). Téngase en cuenta cómo las y los jóvenes —sobre todo aquellos racializados—, han quedado perfilados como una amenaza al orden público. De este modo, los jóvenes afrodescendientes se han convertido en Colombia en una de las principales víctimas de homicidios. La identificación de un enemigo a través de su condición étnico-racial, de clase y de género, implica que muchos jóvenes sean vistos como potenciales delincuentes, como una amenaza, lo que ha propiciado la naturalización y la justificación de la violencia contra la juventud afrodescendiente (Sinisterra y Valencia, 2020).

La militarización y la securitización han generado, por tanto, retrocesos en la consolidación de los derechos humanos, en un país históricamente golpeado por el conflicto armado, que se encontraba en un período de transición muy lento hacia la paz. Según Ruth Diamint, mientras se desarrollan soluciones para la recuperación pospandemia, las fuerzas militares han ocupado espacios para realizar funciones sociales y económicas del Estado, de modo que han visto aumentar su poder. Y aunque están cumpliendo un importante rol social, debe señalarse la extralimitación de sus funciones, así como la incursión de una ideología represiva que se presenta como garante del orden social.

Figura 1. Línea de tiempo. Repertorios en la Asistencia Militar


Laboratorio de la asistencia militar
Cali Ciudad – Región
Paro Nacional 2021
Detenciones Arbitrarias
Connivencia entre policías y civiles armados
Repertorios Paramilitares
Operaciones Tipo Comando
Declaratoria Asistencia Militar : Despliegue de Fuerza: Esmad, Goes, Ejército
28 Abril
29 Abril
1 Mayo
2 Mayo
3 Mayo
4 Mayo
5 Mayo
6 Mayo
7 Mayo
8 Mayo
9 Mayo
10 Mayo
11 Mayo
12 Mayo
13 Mayo
14 Mayo
15 Mayo
16 y 17 Mayo
Inicio Paro Nacional
Mindefensa instala consejo de seguridad
Primer Aumento de Pie de Fuerza En Cali 500 Esmad Policía y Ejército
Enfrentamientos Civiles y Militares Palmira
Uso fuerza Policial desmedida en Siloé La Luna
Ataque misión verificación Por Policía ONU
Ataques Armados Anónimos Puntos de Movilización
Pereira Asesinato Lucas Villa
Episodio Policías encubiertos atacando a población civil Sector el Ancla
Ataque Minga Enfrentamientos entre civiles Ciudad Jardín
Segundo Aumento Pie de Fuerza Total 10000 policías y 2100 ejército
Ataque Barrio Melendéz
Jamundí Ataque Alcaldía
Popayán Violencia Esmad-Estudiantes
Denuncia casos Violencia Sexual
Ataque Yumbo Incendio Estación Ecopetrol Denuncias al Esmad

Fuente: Elaboración propia, a partir de: Duarte-Valencia 2021.

De hecho, dicha presencia de militares y policías en labores de coordinación y prestación de funciones para paliar los efectos de la pandemia, así como para responder a los problemas de orden público, se ha extendido a diferentes espacios de la vida social. Por ello, cabe concluir que las disposiciones del "estado de emergencia" y la "Asistencia Militar" han traído consigo "un proyecto político y cultural de hipervigilancia y exclusión de poblaciones, espacios particulares y formas de ciudadanía, usualmente basado en la militarización y la movilización del miedo" (Hyndman, citado en Sinisterra y Valencia, 2020). Es decir, han impulsado un estado de securitización en el que se redefine la idea de amenaza para justificar mecanismos de control social y medidas de seguridad extraordinarias bajo la premisa de proteger a la población.

6. Reflexiones finales

En Colombia, a diferencia de otros países de Latinoamérica, se han otorgado amplias facultades tanto a la policía como a las fuerzas armadas (Verdes-Montenegro, 2019), produciéndose una militarización de la función policial y un desdibujamiento de las fronteras entre la seguridad ciudadana y la seguridad nacional. En este contexto, se han desplegado políticas de mano dura que dan continuidad a la militarización de la seguridad y de la vida social, poniendo en riesgo los derechos humanos de la ciudadanía.

Como se ha indicado, la política de Seguridad Democrática de Uribe hizo especial énfasis en la lucha contra las FARC, desde una perspectiva armada de lucha contra el "terrorismo"; se trataba de una modalidad de violencia calculada, dirigida contra civiles y con fines políticos. La propuesta se caracterizó por presentar rasgos autoritarios y militaristas, dejando de lado el tratamiento de factores como la inequidad o la pobreza. En el gobierno de Santos, la política de Seguridad y Convivencia Ciudadana se abrió a otros enfoques ante el conflicto armado y la criminalidad, y se logró firmar el Acuerdo de Paz. Sin embargo, persistió la interpretación de un Estado en contexto de guerra. Finalmente, la política de Defensa y Seguridad de Duque entendía la seguridad como un resultado derivado de la transformación de una economía ilegal a otra legal, en territorios donde el Estado no había llegado anteriormente. No obstante, si bien esta propuesta no ha pretendido mantener un enfoque en estos territorios en términos de militarización, sí que lo ha hecho en la práctica.

A partir de la firma del Acuerdo de Paz, Colombia entró en un contexto de transición política en el que podía haberse debatido la gobernanza de la seguridad. En este sentido, el proceso de transición y posacuerdo pudo haber sido aprovechado para reformar el enfoque del sector seguridad, ampliando los espacios de participación a la sociedad civil. Sin embargo, el panorama descrito en este artículo evidencia que nada de ello ha ocurrido. En su lugar, se ha desencadenado una remilitarización que, sumada a la ausencia de un enfoque específico de seguridad territorial, puede resultar muy problemática. Según la experiencia de otros países, los asuntos de seguridad y el control civil sobre los militares son neurálgicos en contextos de transición política.

Actualmente, Colombia enfrenta un recrudecimiento de la violencia y la reconfiguración de la presencia de grupos armados ilegales tanto en zonas rurales como urbanas. En este contexto, las comunidades son las principales víctimas de una acción armada, tanto de actores legales como ilegales, que conlleva la violación sistemática de derechos humanos. Por esta razón, las respuestas del Estado, en vez de profundizar en políticas de remilitarización, requerirían de nuevas formas de análisis sobre sus efectos y relaciones en el contexto local-regional.

Por su parte, la activación en 2021 de la "Asistencia Militar" ha supuesto la acentuación de un enfoque securitario. Mediante esta óptica unilineal de la seguridad, los problemas sociales se convierten en una amenaza para el Estado o, paradójicamente, para la sociedad misma. Cuando se invoca la seguridad, el sujeto definido como amenaza se encuadra discursivamente como un problema que, debido a su gravedad, se sitúa por encima del debate público. Por consi-

guiente, se justifica entonces la suspensión de las reglas normales de la política, permitiendo a las élites gubernamentales adoptar medidas de emergencia que hagan frente a la "amenaza existencial" (Duarte y Valencia 2021).

Por todo ello, resulta crucial preguntarnos por los efectos de la remilitarización en Colombia y el incumplimiento del Acuerdo de Paz, por la securitización de la pandemia y por la estigmatización de la protesta social en un país que, desafortunadamente, continua en guerra.

7. Conclusiones

· Desde finales del siglo XX las políticas de seguridad en Colombia se han centrado en combatir a grupos armados ilegales, otorgando amplias facultades a la policía y a las fuerzas armadas, permeando los asuntos concernientes a la seguridad ciudadana con los de la seguridad nacional. De esta manera, se ha construido una política de mano dura que apuesta por la militarización de la seguridad y de la vida social, poniendo en riesgo los derechos humanos de la ciudadanía.

· A partir de la firma del Acuerdo de Paz entre el gobierno y las FARC-EP en 2016, Colombia entró en un contexto de transición política donde se hubiese podido debatir en el plano nacional la gobernanza del sector seguridad; sin embargo, lo que se ha producido es la acentuación de la militarización a través de políticas como la "Asistencia Militar".

· Colombia enfrenta un recrudecimiento de la violencia y la reconfiguración de la presencia de grupos armados ilegales, tanto en zonas rurales como urbanas. Asimismo, la declaratoria de la "Asistencia Militar" significó la interpretación de las protestas sociales, y de la actividad de las y los jóvenes que participan en ellas, bajo un enfoque securitario.

Referencias bibliográficas

Acosta, C. (2021): "Colombia es el segundo país en América Latina con la inversión más alta en gasto militar", *Asuntos Legales* (5 de abril). Disponible en: https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/colombia-es-el-segundo-pais-la-nivel-latinoamerica-con-mas-inversion-en-gasto-militar-3160701.

Albarracín, J. *et al.* (2020): "La lógica política de los asesinatos de líderes sociales: Autoritarismo competitivo local y violencia en el posacuerdo", *Documento de Análisis,* Friedrich-Ebert-Stiftung (FES - Colombia). Disponible en: http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/16811.pdf.

Carillo-Flórez, F. (2007): "Seguridad ciudadana en América Latina: Un bien público cada vez más escaso", *Pensamiento iberoamericano*, nº 0 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina/AECID, pp. 181-198.

Diamint, R. (2020): "Militarización, pandemia y democracia. Serie Paz y Seguridad", *Documento de Análisis*, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES - Colombia). Disponible en: http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/16855.pdf.

Duarte, C. y Valencia, I. (2021): ¿Duque busca reciclar la doctrina de enemigo interno?", *La Silla Vacía*. Disponible en: https://www.lasillavacia.com/historias/historias-silla-llena/%c2%bfduque-busca-reciclar-la-doctrina-del-enemigo-interno-.

Figueroa, J. y Valencia, I. (2021): *Hacia una mirada interseccional en el manejo de la crisis. Análisis del impacto de la pandemia en jóvenes afrodescendientes del Pacífico Colombiano* (1ª ed.), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Asuntos del Sur.

Forensis (2021): Boletines Estadísticos Mensuales. Disponible en: https://www.medicinalegal.gov.co/cifras-estadisticas/boletines-estadisticos-mensuales.

Fundación Ideas para la Paz (2019): "La estabilización en la fase de transición. ¿Cómo responder a la situación de crisis y fragilidad estatal?", *Serie Notas Estrategias* nº 06. Disponible en: http://ideaspaz.org/media/website/FIP_ne_estabilizacion.pdf.

Gobierno de Colombia (2018): Plan Marco de Implementación Consolidado DNP. Disponible en: https://portalterritorial.dnp.gov.co/PlanMarcoImplementacion/.

Guzmán, Á. (2013): "Seguridad ciudadana y seguridad del Estado", en Abello, A. y Angarita, P.E. (eds.): *Nuevo Pensamiento sobre seguridad en América Latina. Hacia la seguridad como un valor democrático*, CLACSO, pp. 19-42.

Indepaz (2021): Informe Violencias en el marco del Paro Nacional. http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2021/06/3.-INFORME-VIOLENCIAS-EN-EL-MARCO-DEL-PARO-NACIONAL-2021.pdf.

International IDEA (2020): "Balance de las tendencias democráticas en América Latina y el Caribe antes y durante la pandemia de la COVID-19", *Informe especial - El estado de la democracia en el mundo IN FOCUS* (diciembre). Disponible en: https://www.idea.int/sites/default/files/publications/balance-tendencias-democraticas-america-latina-y-caribe-antes-y-durante-la-pandemia.pdf.

Marín, L. (2016): "Seguridad democrática, Derechos Humanos y memoria histórica en Colombia", Tesis de maestría, Universidad Distrital Francisco José

de Caldas, Repositorio académico. Disponible en: https://repository.udistrital.edu.co/handle/11349/2699.

Morales, M. y Tickner, A. (2019): "¿Qué sector seguridad necesita Colombia? Dilemas de la gobernanza de la seguridad y defensa en el postconflicto", *Perspectivas* 1/2019, Friedrich-Ebert-Stiftung, abril.

Moreno, J., Vásquez, L., Gómez, D., Noriega, J. y Duarte, C. (2021): "Distorsiones jurídicas a la asistencia militar", *La Silla Vacía* Disponible en: https://www.lasillavacia.com/historias/historias-silla-llena/distorsiones-jur%C3%ADdicas-de-la-asistencia-militar-la-prevalencia-de-la-fuerza-sobre-el-di%C3%A1logo/.

Pérez. V. (2021): "Decisión del Consejo de Estado suspende el uso de la asistencia militar durante las manifestaciones", *Asuntos Legales* (23 de julio). Disponible en: https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/decision-del-consejo-de-estado-suspende-el-uso-de-la-asistencia-militar-durante-protestas-3206222.

Presidencia de la República de Colombia (2018): Ley 1948 de 2018. Disponible en: http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201941%20DEL%2018%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202018.pdf.

Rojas Guevara, P. J. (2017): "Doctrina Damasco: eje articulador de la segunda gran reforma del Ejército Nacional de Colombia", *Revista Científica General José María Córdova*, 15(19), pp. 95-119. DOI: https://doi.org/10.21830/19006586.78.

Sinisterra, L. y Valencia I.H. (2020): "Una Pandemia racializada y securitizada: Una radiografía del Covid-19 y la violencia en el caso colombiano", *Serie la Democracia Importa - Asuntos del Sur*. Disponible en: https://asuntosdelsur.org/wp-content/uploads/2020/10/p15_pandemia.pdf.

Tickner, A. (2022): "Hacia una lectura crítica del militarismo y la militarización", *Análisis Carolina* nº 4/2022, Madrid, Fundación Carolina. Disponible en: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/02/AC-4.-2022.pdf.

Uprimmy, R. (2021): "Protesta, proporcionalidad y bloqueos. A propósito del decreto 575", *Dejusticia* (31 de mayo). Disponible en: https://www.dejusticia.org/column/protesta-proporcionalidad-y-bloqueos-a-proposito-del-decreto-575/.

Verdes-Montenegro, F. J. (2019): "La (re)militarización de la política latinoamericana. Origen y consecuencias para las democracias de la región", *Documentos de trabajo* nº 14 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.

6. Militarización y militarismo en México

Lisa Sánchez
Maestra en Gestión Pública y Gobernanza por la London School of Economics y directora general de México Unido Contra la Delincuencia A.C.

Gerardo Álvarez
Licenciado en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México e investigador de México Unido Contra la Delincuencia A.C

1. Introducción[1]

México vive actualmente un acelerado proceso de militarización que trasciende las acepciones tradicionales del término e incorpora cada vez más elementos de un *militarismo*, entendido como la exaltación, promoción, reproducción e institucionalización de los valores, atributos y formas militares en la vida pública. Tanto la militarización como este militarismo han sido igualmente impulsados por actores civiles, sin que por tanto deje de mediar la injerencia de unas fuerzas armadas (FFAA) cada vez más fuertes, más presentes y más autónomas, política y económicamente.

A diferencia de otros contextos y momentos históricos en la región, el proceso mexicano llama la atención por emanar de decisiones voluntarias tomadas por gobiernos civiles de distinto corte ideológico, y no por surgir de golpes de Estado. De la misma manera, preocupa porque no se limita al ámbito de la seguridad, sino que incluye también otras funciones de gobierno y se realiza en detrimento de la propia autoridad civil; y porque, más allá de traducirse en la pro-

[1] Los autores agradecen la colaboración del Lic. Alejandro Ravelo, investigador de México Unido Contra la Delincuencia A.C., en la realización de este texto.

liferación de disposiciones administrativas, legales y constitucionales que otorgan a las FFAA funciones contrarias a su naturaleza y objetivos, está acompañado por una intensa promoción y enaltecimiento de *lo militar*, que ya no solo es visto como una forma deseable de ser y hacer, sino que se propone incluso como algo útil para prevenir o solucionar problemas específicos del actuar estatal.

Si bien la evolución de las relaciones cívico-militares, así como de la militarización directa e indirecta de sectores específicos como la seguridad, han sido una preocupación añeja en México, por años la extensión del fenómeno pareció estar contenida a la seguridad pública e incluso circunscrita a ciertas acciones antidrogas. De ahí que, sin restarle importancia, el fenómeno se abordó por décadas como uno de militarización y no de militarismo. Hoy en día, sin embargo, el sentido de la discusión está cambiando y lo que alarma es el hecho de que esta transferencia de poder se ha extendido a otros campos del quehacer estatal como la distribución de bienes y servicios, el control migratorio, la construcción de infraestructura estratégica y la administración del comercio exterior. Dado que esta suma de nuevas funciones no solo aumenta el peso económico y operativo de las instituciones castrenses, sino que crece también su presencia pública e influencia política, actualmente lo que preocupa es su impacto tanto en el equilibrio de las relaciones cívico-militares como en la calidad del gobierno civil y la democracia.

Es importante señalar que, dado que este fenómeno parece no obedecer a lógicas de ideología o de afiliación política o programática de los gobiernos civiles que la impulsan, su complejidad aumenta. En este mismo sentido, también se debe recalcar que la creciente preponderancia militar en la vida pública del país ha sido posibilitada por los tres poderes del Estado y que, si bien ha encontrado resistencias, estas han sido insuficientes para frenar la oleada de nuevas funciones y responsabilidades en manos de las FFAA. De este modo, el actuar de los actores políticos se vuelve un asunto clave para entender la dimensión del fenómeno.

En esta tesitura, el presente trabajo sostiene que si bien el caso mexicano se inserta en una lógica histórica y regional donde las instituciones militares han sido llamadas a ejecutar cada vez más tareas ajenas a su disciplina, este es *sui-generis* en el sentido en que guarda ciertas particularidades que le son inherentes y responde a lógicas distintas a aquellas que impulsaron los procesos de militarización que tuvieron lugar en las dictaduras latinoamericanas del siglo XX. Para demostrarlo, haremos un breve recuento de la evolución de las relaciones cívico-militares desde el surgimiento del sistema político mexicano

hasta la fecha; revisaremos cómo se permitió e intensificó la militarización de la seguridad pública; y enumeraremos las distintas funciones, fuera del ámbito de la defensa y la seguridad, que en el último sexenio se le han transferido a las FFAA. Finalmente, mostraremos cómo esto ha resultado en un aumento de su peso político, primero en la seguridad pública y cada vez más en el resto de la administración.

2. Acercamiento conceptual a la militarización y el militarismo

En el contexto de la seguridad pública, la *militarización* ha sido definida como el aumento progresivo de la presencia, poder y facultades de las FFAA respecto a funciones propias de las autoridades civiles, que puede incluir uno o varios de los siguientes elementos: el llamado a la participación e injerencia del Ejército en tareas policiales; la subordinación de las fuerzas policiales a la autoridad castrense; el nombramiento de oficiales militares en puestos clave de la conducción de la seguridad pública; y la incorporación de características militares a la estructura, organización y cultura de las agencias de seguridad pública (Ramalho, Diamint y Sánchez, 2020). Por otro lado, en una dimensión más bien política, la militarización implica tanto la pérdida de la primacía y dirección política civil respecto de los planes militares y las necesidades del Ejército, como la penetración de los valores e imperativos militares en la esfera de lo civil (Senghaas, 1974).

En concordancia con las definiciones anteriores, podría sostenerse que la militarización consiste en el aumento progresivo de la presencia, poder y facultades legales de las FFAA en funciones propias de la autoridad civil, en conjunto con la correlativa pérdida de primacía y dirección política civil respecto a los asuntos militares, así como la penetración de los valores e imperativos castrenses en la esfera civil. Esto último, con independencia de si las atribuciones transferidas se encuentran o no relacionadas con la seguridad pública.

Dicho esto, y dado que los términos suelen ser confundidos, resulta importante distinguir los procesos políticos de militarización del militarismo como idea política. La militarización, por un lado, consistiría en la participación militar o la adopción de lógicas militares para la ejecución de funciones ajenas a su disciplina (Arana y Anaya, 2020), mientras que el militarismo se configura como una postura ideológica que aspira a una mayor militarización de la esfera pública y privada de una sociedad y se ejerce por medio de un proceso intersubjetivo que la institucionaliza (Verdes-Montenegro, 2019). El militarismo, enton-

ces, supone que los valores y estructuras militares son superiores a las civiles, lo que implica aceptar, por ejemplo, que el uso de la fuerza armada es la mejor forma de resolver problemas y que las estructuras jerárquicas son una manera efectiva de conseguir resultados. Por ello, la militarización también sería un proceso sociopolítico en el que estas ideologías son aceptadas en la sociedad (Enloe, 2014).

Si bien es cierto que en el pasado el militarismo en América Latina estuvo asociado con dictaduras militares, recientemente han sido los gobiernos civiles democráticamente electos quienes utilizan a los militares como aliados o sustitutos de instituciones civiles. Esto, a su vez, permite a los militares aumentar sus prerrogativas y actuar como un actor cuyos intereses deben ser considerados y atendidos por el gobierno, sin tener que ostentar directamente el poder (Diamint, 2015). En el caso particular de México, el militarismo en ciernes sería un fenómeno que consiste tanto en la preponderancia del poder militar sobre el poder civil en términos políticos, como en el esfuerzo activo que se realiza desde el poder por reproducir, normalizar e institucionalizar los valores y las respuestas castrenses en la sociedad y la conducción de los asuntos públicos.

3. Breve recuento histórico de las relaciones cívico-militares en México

Si bien la militarización en México es un tema relevante por la velocidad con la que se ha consolidado —particularmente en el ámbito de la seguridad pública— y las consecuencias que ha tenido sobre la violencia y la inseguridad, es importante reconocer que, como fenómeno político, la participación de las FFAA en asuntos ajenos a la disciplina militar no es un suceso reciente, sino un proceso de largo aliento que recientemente ha visto acentuado su grado de institucionalización.

El sistema político que emanó de la Revolución Mexicana fue uno que, pese a estar regido por militares solo de manera inicial, nunca completó el proceso de reforma democrática de las FFAA ni arrebató del todo a las instituciones castrenses los privilegios que habían conquistado para sí. De esta manera, aunque la llegada del presidente Miguel Alemán al poder en 1946 significó el comienzo de un proceso de "subordinación definitiva" de los militares al poder civil (Romero, 2016), en los hechos este consistió en un arreglo político en el que, a cambio de disciplina y lealtad, los militares recibieron autonomía y una serie de fueros y privilegios, tanto legales como de facto, dentro de los que se incluían ciertos márge-

nes para el aprovechamiento militar de posiciones de poder e influencia política y hasta la explotación de beneficios económicos (Benítez, 2021).

La narrativa oficial indica, sin embargo, que conforme iba avanzando la institucionalización del régimen político posrevolucionario, a través del fortalecimiento de las figuras del presidente y del partido oficial, los militares fueron quedando al margen de la política. No obstante, existe evidencia de la importancia que tuvo el actuar militar para el mantenimiento del orden autoritario, así como de la posición privilegiada que guardaban los militares en el sistema político (Rath, 2013). De ahí que es posible afirmar que las FFAA nunca tuvieron un carácter apolítico, sino que supieron negociar su subordinación a cambio de beneficios mientras siguieron velando por sus intereses.

En términos prácticos, este arreglo funcionó sin mayores disrupciones desde la década de 1940 hasta la transición democrática y el primer gobierno de la alternancia en 2000. Durante estos años, las relaciones cívico-militares se mantuvieron estables —subordinación a cambio de privilegios— y las FFAA eran llamadas por la autoridad civil casi exclusivamente para el control de los movimientos sociales y guerrilleros, así como para la ejecución de acciones y campañas antidrogas relativamente delimitadas. En estas, su desempeño era temporal, sus objetivos puntuales y sus actividades restringidas, lógica que cambió cuando el gobierno civil decidió hacer uso de las instituciones castrenses para abordar otros problemas como el control de la delincuencia organizada (Madrazo, 2014).

Aunque la participación militar en tareas de seguridad pública aumentó considerablemente tanto en la década de 1990 como durante el primer gobierno de la alternancia, es preciso decir que la transición democrática no modificó sustancialmente la relación cívico-militar. Por el contrario, el Partido Acción Nacional (PAN), que estuvo en el poder de 2000 a 2012, sostuvo una relación armónica y de continuidad con ellas pese a ser el impulsor de su sobreuso en tareas ajenas a la disciplina militar (Benítez, 2021). No fue hasta 2018, con la llegada a la presidencia de Andrés Manuel López Obrador, del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), que se produjo un cambio significativo. Y es que, a pesar de que en todas sus campañas presidenciales el entonces candidato López Obrador mantenía un discurso de confrontación respecto a los militares, su triunfo electoral propició una etapa de "reconciliación" que, lejos de regularlas, amplió su margen de influencia.

En un primer momento, del lado militar, este nuevo escenario se tradujo en una posición de pragmatismo doctrinario sostenido en el discurso de lealtad y el carácter "apolítico" de las FFAA, mientras que, del lado del presidente, se

optó por privilegiar el pragmatismo político basado en la percepción de que las necesita para gobernar e implementar su proyecto político (Benítez, 2021).

Sin embargo, conforme avanzó su administración y se concretó una acelerada transferencia de funciones y poder que trascienden el ámbito de la seguridad, la posición marginal de las FFAA cambió y estas se tornaron en un actor preponderante de la conducción del gobierno civil, al punto de ser reconocidas por el propio jefe del ejecutivo como un pilar fundamental de su proyecto. A este nivel de empoderamiento siguió el abandono de la tradicional posición silente de las FFAA en asuntos políticos, y sus altos mandos comenzaron a expresar su apoyo al proyecto político del gobierno de manera abierta y directa. Es precisamente de este fenómeno del que se busca dar cuenta.

4. Militarización de la seguridad pública en México

Como se mencionó anteriormente, los orígenes de la militarización de la seguridad pública pueden ser trazados hasta la década de 1940, cuando los militares fueron llamados a desempeñar ciertas funciones ajenas a su disciplina, como la erradicación de cultivos declarados ilícitos. Desde entonces y hasta los años 1990, el uso de militares en tareas civiles se enfocó principalmente en el combate a las drogas, así como en el control de los movimientos sociales (Romero, 2021). En materia de drogas, las FFAA participaron inicialmente solo de la erradicación de cultivos declarados ilícitos y la incautación de sustancias. Sin embargo, poco a poco fueron llamados por los civiles para planear y conducir enteramente las operaciones, relegando a las autoridades civiles a un rol cada vez más secundario en la toma de decisión (Sánchez Ortega, 2020).

Para 1994, el presidente Ernesto Zedillo no solo aumentó significativamente el número de elementos castrenses en labores antidrogas, sino que profundizó la militarización indirecta de la seguridad nombrando a varios militares como subprocuradores y delegados de la Procuraduría General de la República (PGR) en las entidades federativas. La creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) en 1995 fue particularmente relevante para la militarización, ya que incluyó a los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en su Consejo (CNSP), órgano encargado de la toma de decisiones en materia de seguridad pública.

Inconformes con la propuesta del ejecutivo avalada por la mayoría en el Congreso, un grupo de legisladores de la minoría promovieron una Acción de

Inconstitucionalidad contra la ley del SNSP, que sería resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). En términos generales, los accionantes argumentaron que la inclusión de los mandos militares en el CNSP resultaba abiertamente contraria a los artículos 21 —que estipula que la seguridad pública es una función del gobierno civil— y 129 de la Constitución —que prohíbe la participación de las FFAA en labores ajenas a la disciplina castrense en tiempos de paz— (Camarena, 2018). En un revés para los denunciantes, la SCJN sostuvo que la seguridad pública es una responsabilidad del Estado en su conjunto y que la intención detrás de la creación del SNSP era articular a todas las autoridades de los tres niveles que pudieran coadyuvar en dicho propósito. Así, se decantó por una interpretación abierta y laxa del orden constitucional, señalando que, si bien en tiempos de paz las FFAA no pueden actuar en materias ajenas a la disciplina militar, era constitucional que lo hicieran cuando la autoridad civil invocara su auxilio de manera expresa, fundada y motivada.

A partir de este precedente, el presidente Vicente Fox (2000-2006) continúa la tendencia de militarizar la seguridad pública y sigue nombrando militares en puestos clave de la seguridad. Durante su mandato se emitió también la Ley de Seguridad Nacional, que sentó las bases para ampliar la esfera de las facultades de los militares para intervenir en asuntos civiles en tiempos de paz. Con dicha ley, el Congreso dejó tan abierta la definición de seguridad nacional que en esta cabrían acciones como la persecución de delitos contra la salud o la delincuencia organizada (Madrazo, 2014). Además, también amplió el ámbito de competencias de las fuerzas federales en los estados y municipios, propiciando la situación actual de abandono y debilidad de las instituciones locales de seguridad.

El proceso de militarización da un giro importante en 2006, con la llegada de Felipe Calderón a la presidencia. Entre 2006 y 2007 ocurrió un parteaguas en la manera de concebir, administrar y atender el delito en México, que coincidió con el arranque de la política nacional de combate frontal al narcotráfico basada principalmente en el despliegue permanente de las FFAA en el territorio y en el uso reiterado de un lenguaje bélico para justificar la estrategia (Bravo Regidor, 2011). Esta decisión fue un punto de inflexión catastrófico (Galindo, Gómez, Zepeda Gil y Castillo, 2017). Según las cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2015), 121.163 personas fueron asesinadas en México entre 2007 y 2012 (Hope, 2016). En un sexenio la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes se triplicó y alcanzó niveles de 24 homicidios por cada 100.000 habitantes en 2011 (INEGI, 2015).

La evidencia empírica sobre el impacto negativo de la estrategia no afectó en su continuidad. El número de efectivos castrenses desplegados en el país creció de manera sostenida durante su mandato. En 2006 el número de soldados en todo el territorio nacional rondaba los 37.253, mientras que en 2011 llegó a 52.690. El sexenio cerró con 49.650 soldados desplegados en 2012 (Camacho, 2018; Pérez-Correa, 2015).

El sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018) fue de continuación. En diciembre de 2017 fue publicada la Ley de Seguridad Interior (LSI), que buscaba dotar de una vía legal al uso de las FFAA en actividades que no le corresponden constitucionalmente, aprovechando la ambigüedad del concepto de seguridad interior. Cabe resaltar que este ordenamiento, pese a haber sido avalado y aprobado por la autoridad civil, surge a partir de una petición directa del entonces secretario de la Defensa Nacional, el general Salvador Cienfuegos (Jimenez y Nieto, 2013) luego de que las críticas sobre su actuar inconstitucional incrementaran el nerviosismo de las FFAA respecto de posibles procesamientos en cortes nacionales e internacionales. En noviembre de 2018, la SCJN votó casi unánimemente por la invalidez total de la ley, por considerarla, en palabras del ministro Arturo Zaldívar, un fraude a la Constitución (Zaldívar, 2018).

5. ¿De la militarización al militarismo?

Tan solo un mes después de que la Corte invalidara la LSI, Andrés Manuel López Obrador ganó la presidencia de México. En lo que corresponde a la seguridad y a la desmilitarización, su llegada había generado altas expectativas sociales, pues hasta entonces el tres veces candidato presidencial había sido muy crítico con la estrategia de combate frontal a la delincuencia y el uso desmedido de militares para "contenerla". No obstante, su gobierno no ha representado un freno a las dinámicas de militarización, sino que ha sido bajo su mandato que esta se expandió y se inició un nuevo militarismo.

Una vez alcanzada la victoria, la apuesta principal de López Obrador en materia de seguridad fue la creación de la Guardia Nacional. La propuesta inicial apuntaba a que la Guardia sería una corporación cuyo mando, composición, adiestramiento y adscripción serían militares. Esta decisión política, por supuesto, debía plasmarse en la Constitución, pues el criterio de la SCJN con respecto al uso de militares en actividades no castrenses le impediría sortear un desafío constitucional, tal como le ocurrió a la LSI.

Sin embargo, tras enfrentarse a un bloque opositor antimilitarización en el Congreso de la Unión, la reforma constitucional aprobada defendió una propuesta alternativa en la que la Guardia Nacional tendría carácter civil y se encontraría adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Además, a la propuesta se añadió la obligación del Estado de profesionalizar a las policías civiles y un plazo perentorio para lograr el retiro gradual y definitivo de las FFAA de labores de seguridad pública.

Sin embargo, pese a la inclusión de cambios positivos en dicha reforma, otros aspectos negativos también entraron al texto constitucional. En primer lugar, el presidente logró que la Guardia fuera dirigida por un militar en retiro, que es lo que actualmente ocurre. En una segunda instancia, logró que se legislara la oportunidad de que dicha corporación se conformara por militares separados "funcionalmente" de sus instituciones castrenses de origen, lo que permitió poblarla de militares sin que estos perdieran rango, antigüedad y cadena de mando. Y tercero, logró que se introdujera un artículo transitorio por el que se le otorgaba un plazo de cinco años para que el presidente pudiera hacer uso de la Fuerza Armada Permanente en labores de seguridad pública, siempre que se hiciera de conformidad con las condiciones establecidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH): que dicha intervención fuera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria (Alvarado Espinoza y otros vs. México, 2018).

Con la supuesta intención de regular el uso de militares en seguridad durante dicho plazo constitucional, en mayo de 2020 el presidente emitió el denominado "Acuerdo Militarista", una orden ejecutiva que mencionaba los criterios de la Corte IDH en su título, pero fallaba en el objetivo de establecer un marco jurídico para el control civil efectivo y el retiro gradual y definitivo de las FFAA. El acuerdo fue impugnado por organizaciones civiles y por la presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados logrando que, en el primer caso, un Tribunal Colegiado diera la razón a los quejosos reafirmando que la seguridad pública está militarizada y que el uso de militares en tareas ajenas a la defensa nacional no está debidamente regulado; el segundo aún espera resolución por parte de la SCJN.

Si bien a primera vista estas acciones todavía corresponderían a la lógica de militarización de la seguridad pública, en los hechos estas fueron solo las primeras medidas que se tomarían para ampliar el poder y la autonomía presupuestal de las FFAA. A ellas, siguieron nuevas decisiones políticas en materias distintas a la seguridad que caracterizan no solo la expansión de la militarización a otras áreas

del gobierno, sino la vocación del gobierno actual —y de las FFAA— de propagar el militarismo como ideología y como respuesta a todos los problemas públicos. Ejemplo de ello es la narrativa de supremacía militar, emitida desde la esfera civil, que presenta a los cuerpos y estructuras militares como más eficientes y honestas que sus contrapartes civiles para justificar su participación en todo tipo de tareas de administración pública, incluyendo entregarles la construcción, administración y ganancias de grandes obras de infraestructura (Barragán, 2022).

El Programa de Política de Drogas del Centro de Investigación y Docencia Económicas región centro (CIDE-PPD) ha enumerado las tareas que las autoridades civiles han cedido institucionalmente a los militares y de las que se tiene conocimiento. Destacan el control de aduanas y puertos, la siembra de árboles y construcción de viveros, la entrega de libros de texto gratuitos, las comunicaciones marítimas, la construcción de obra pública, la vigilancia de instalaciones energéticas, la operación de bachilleratos militarizados, el resguardo de vacunas y hasta la conducción de ciertos aspectos de la política nacional de ciencia y tecnología. La cuenta final asciende a 227 funciones transferidas a lo largo de los últimos 12 años, de las cuales 148 son de aspectos distintos a la seguridad pública y la defensa. En el sexenio de López Obrador es donde más tareas y responsabilidades se han asignado fuera de estos sectores, con un total de 70 funciones en solo cuatro años de mandato. Por ello, la característica principal del fenómeno actual no es solo la rapidez y el grado de institucionalización de la militarización, sino la naturaleza de las actividades del gobierno civil efectivamente militarizadas. Estas funciones van desde la construcción de megaproyectos de infraestructura hasta la administración de puertos y aduanas, y con frecuencia no se reportan las transferencias presupuestales correspondientes a estos cambios (CIDE, 2021).

Adicional a las reformas constitucionales en materia de seguridad, desde junio de 2021 la Secretaría de Marina (SEMAR) es la encargada de administrar los puertos y las aduanas del país, que es una actividad que debería corresponder de forma conjunta a autoridades civiles en materia de transportes y de tributación. Sin justificación empírica alguna, López Obrador sostuvo que la SEMAR es la dependencia "más preparada para defender la soberanía y enfrentar las amenazas del contrabando y la introducción de droga", y con tal justificación le quitó un tercio de sus atribuciones a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (Arista y Flores, 2021).

Otros ejemplos de esta transferencia de funciones gubernamentales civiles se encuentran en el manejo de la pandemia, donde el Ejército fue la instancia

encargada de dar a conocer el Plan Nacional de Distribución de Vacunas contra la COVID-19, pese a que dicha función correspondía por ley a las autoridades sanitarias (SEDENA, 2021).

En la construcción de obra pública, que continúa siendo el sector civil en el que más se han visto involucradas las FFAA desde 2018. Esto es relevante debido a que, para el proyecto político de López Obrador, la infraestructura estratégica guarda muchísima importancia y porque, con esta transferencia de facultades, viene aparejada una transferencia significativa de recursos económicos.

Al respecto, se debe subrayar que la militarización no se traduce únicamente en un mayor margen de actuación legal y político, sino que implica un mayor poder económico. El Banco del Bienestar, la institución de banca de desarrollo del gobierno, ha transferido al Ejército un total de 3.759.437.587,71 pesos (185.275.117,10 dólares) por concepto de construcción de sucursales (CIDE, 2021). Por su parte, para la construcción del nuevo Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles el gobierno federal le ha transferido 3.384.242.035,00 pesos (166.786.062,56 dólares) a las FFAA. Lo mismo sucede con el Tren Maya, otro de los proyectos insignia del gobierno de López Obrador, para el que se le ha asignado a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) la responsabilidad de construir alrededor del 40% de la obra, que, en total, tendrá un costo de 125.800 millones de pesos (6.200.403.470,87 dólares) (FONATUR, 2020).

En este contexto, resulta de alarmante gravedad el acuerdo por el que López Obrador instruyó que los proyectos y obras del Gobierno de México serán "considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional". El hecho de que se recurra al vocablo "seguridad nacional" para blindar proyectos como refinerías o aeropuertos contra cualquier recurso legal es una muestra más de la consolidación de esta militarización y un claro ejemplo de cómo opera este nuevo militarismo civil. El mensaje es claro: frente al nuevo poder militar acordado no habrá contrapeso institucional que valga.

La construcción de estas obras, no obstante, no es lo único que se le está confiriendo a las FFAA. El presidente declaró que, con la finalidad de evitar su posible privatización por parte de un futuro gobierno adverso, se crearía una empresa estatal, bajo el mando de la SEDENA y la SEMAR, encargada de administrar los proyectos de infraestructura que desarrolla el actual gobierno. De acuerdo con el presidente, si estos complejos de infraestructura quedan en manos de instituciones civiles como la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), "no aguantarían ni la primera embestida", haciendo referencia a

que las FFAA son la única institución del Estado mexicano que es verdaderamente incorruptible (Pérez, 2021). Lo anterior, por supuesto, es impreciso porque la SEDENA ya ha estado involucrada en casos graves de corrupción en la construcción de inmuebles, como ocurrió con la barda del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México (NAICM) (Proceso, 2018).

Adicionalmente, este proceso de empoderamiento funcional y económico de las FFAA ha venido acompañado de una consolidación de su presencia en cargos civiles. Actualmente hay 163 cargos de la administración pública ocupados por militares en activo o en retiro (Observatorio de la Guardia Nacional, 2022) que ya están dando órdenes a los civiles a su cargo. Evidentemente, los altos mandos militares han defendido abiertamente esta nueva situación. Durante una ceremonia en septiembre de 2022, Luis Crescencio Sandoval, secretario de la Defensa Nacional, señaló que las FFAA deben velar por la "unidad nacional" y discernir (*sic*) de quienes, "con comentarios tendenciosos generados por sus intereses y ambiciones personales, antes que los intereses nacionales, pretenden apartar a las Fuerzas Armadas de la confianza y respeto que deposita la ciudadanía" (García, 2022). En otras ocasiones, el mismo secretario ha sostenido, a través de la misma retórica y terminología que utiliza frecuentemente el presidente López Obrador, que "las FFAA y la Guardia Nacional vemos en la transformación que vive nuestro país el mismo propósito de las tres primeras transformaciones, el bien de la patria", haciendo visible su favoritismo por el proyecto político conocido como la "Cuarta Transformación" (Ferri, 2021). Si bien el militarismo está siendo promovido por las propias autoridades civiles, las élites castrenses están aceptando estos roles y los beneficios que traen aparejados.

La influencia de las FFAA en la política civil resulta también observable a partir del caso de Salvador Cienfuegos, titular de la SEDENA durante el sexenio de Peña Nieto, quien, luego de una acusación formal del Gobierno de Estados Unidos por narcotráfico, fue protegido diplomáticamente por el gobierno y eventualmente exonerado por la Fiscalía General de la República (Beauregard, 2021). Cabe resaltar que, incluso cuando Cienfuegos era el secretario en un gobierno que, en teoría, era contrario al proyecto político de López Obrador, su defensa demuestra que el poder que han amasado las FFAA no obedece a lógicas partidistas o programáticas y que las instituciones civiles de procuración de justicia se han puesto al servicio de las instituciones castrenses.

Desafortunadamente, el porvenir no parece promisorio en términos de limitar este poder. El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2023 propone otorgar a la SEDENA la cantidad de recursos económicos más alta

en su historia: 112.000 millones de pesos (5.603.923.360,00 dólares) (Ángel, 2022). Además, en septiembre de 2022, el Congreso de la Unión reformó diversas leyes para reacomodar legalmente a la Guardia en la estructura de la SEDENA (Sánchez, 2022). Esta decisión es abiertamente contraria a la Constitución, que explícitamente dispone que la Guardia Nacional debe tener carácter civil, profesional y disciplinado. Aunado a los muy probables efectos negativos que esta decisión tenga en la seguridad y en los derechos humanos de la población, esta también implica un aumento de 34.500 millones de pesos (1.726.208.535,00 dólares) en un presupuesto ya por sí mismo inusitado (Ángel, 2022).

Todo lo anterior ocurre en un contexto en el que, desde las más altas esferas militares y civiles, se está esparciendo la narrativa de que los valores y prácticas castrenses resultan no solo deseables sino necesarias para la administración del Estado. Las autoridades, en este sentido, activamente han accionado recursos comunicativos encaminados a la adopción de ideas militaristas en el grueso de la sociedad.

Un primer ejemplo de ello es la proliferación de bachilleratos militarizados en doce entidades federativas, tendientes a atender cuestiones de educación y prevención del delito a través de valores "cívicos" como el amor a la patria y la disciplina (Trejo, 2022). Se trata de instituciones educativas de corte militar pagadas con recursos de los estados, pero cuyos contenidos y profesorado provienen en su gran mayoría de las instituciones castrenses.

Otro ejemplo es la manera en la que la SEDENA mantiene grandes esfuerzos para acercar lo militar a la población civil. De esta manera, el Ejército cuenta con *influencers*, cuya labor consiste en abordar temáticas militares —uniformes, instalaciones, pruebas físicas, etc.— en YouTube a través de un lenguaje llano destinado a los civiles. La SEDENA también cuenta con un personaje llamado Sargento Bravo que tiene ostensiblemente el objetivo de atraer al público infantil hacia dichos temas (Cortés, 2022). La muestra de armamento de guerra que se vio durante las celebraciones de 2022 por el Día de la Independencia en la vía pública de la Ciudad de México también es un claro ejemplo de este tipo de esfuerzos de comunicación y socialización de lo militar (*El Universal*, 2022).

Los reportes obtenidos por la prensa gracias a la filtración de documentos militares —Guacamaya Leaks— no han hecho más que confirmar que dichas acciones de comunicación y socialización son deliberadas y forman parte de una estrategia integral para infundir valores militares en la población. En esta tesitura, resulta ilustrativo del nuevo militarismo civil el Plan Estratégico de la Dirección General de Comunicación Social de la SEDENA para mejorar la ima-

gen de dicha institución. En tal documento, la SEDENA, con el objetivo de neutralizar críticas y generar mayor aceptación social, plantea distintas acciones estratégicas como la colocación de personajes militares en películas y programas televisivos, la apertura de los cuarteles para "paseos dominicales", captar atletas de alto rendimiento o realizar *flashmobs* en la vía pública (Meza, 2022).

Todo lo anterior implica riesgos particulares para la estabilidad democrática. Cuando el gobierno presenta a las FFAA como superiores a sus contrapartes civiles en todo tipo de tareas y como un importante aliado de su proyecto político, construye una narrativa que, de ser aceptada entre la población, podría llevar a escenarios de autoritarismo. El PPD-CIDE realizó una encuesta en 2021 en municipios con fuerte presencia militar y encontró que, de los encuestados, el 68,8% apoya que el Ejército juzgue a políticos si siguen siendo corruptos, 57,6% que tomen el control el gobierno si la inseguridad se sale de control, 55% que controlen el Congreso si diputados bloquean el avance del país y 53,8% que controlen el gobierno si los conservadores "intentan revertir los logros de este sexenio" (Zizumbo-Colunga y Martínez Velasco, 2021).

Las filtraciones de documentos militares han revelado que las FFAA incurren sistemáticamente en conductas y prácticas criminales —venta de armas a grupos criminales (*El Financiero*, 2022), minimización del abuso sexual contra mujeres militares (Muedano, 2022), encubrimiento de otros delitos y violaciones graves de los derechos humanos (*Aristegui Noticias*, 2022)—. En este sentido, dadas también la opacidad y la falta de rendición de cuentas en su actuar, es patente la peligrosidad de continuar en la ruta actual.

En esta tesitura, resulta evidente que, entre mayor número de funciones civiles asignadas las esferas militares, mayor influencia tendrán en el actuar del Estado, lo que se traduce necesariamente en mayor presupuesto y capacidad de tomar decisiones políticas, independientemente de que estas incidan únicamente en la disciplina militar o en la población en general. Por ello se puede hablar de un nuevo militarismo en México, por la magnitud del poder político y económico que han venido adquiriendo las FFAA desde 2018, así como por los discursos que lo justifican y posibilitan.

6. Conclusión

La influencia política y económica de la que gozan los militares desde 2018 es de una magnitud que nunca se había visto en México. En este contexto, es claro

que existe una nueva dinámica de militarismo impulsada desde la esfera de lo civil y aceptada por los militares.

Por otro lado, también hay que reconocer que el estado de cosas actual tiene varias causantes. Existe la herencia histórica de un sistema posrevolucionario que nunca subordinó efectivamente a las FFAA, sino que las colocó en una posición de privilegio político. Por otro lado, están todas las decisiones que actores políticos de distintos partidos y poderes del Estado han tomado en beneficio de las FFAA. Estas dos cuestiones han provocado que las mismas instituciones castrenses se encuentren en una posición de poder que les facilita cabildear en su favor, lo que también se traduce en más dinámicas de militarización de la vida pública.

Ahora, esto es relevante por las consecuencias que provoca dicha influencia política. Desde 2006, México está sumido en una crisis de violencia y de violaciones a los derechos humanos por la implementación de la estrategia frontal de combate al narcotráfico. Los militares siguen en las calles a pesar de toda la evidencia existente con respecto al hecho de que su presencia únicamente genera más dinámicas de violencia (Atuesta, 2017). Otro aspecto grave es que la presencia militar también está evitando que se generen los cambios institucionales necesarios para transitar a un esquema en el que sean autoridades civiles las encargadas de la seguridad en todo el país. Así, este sigue siendo un tema de poder y de incentivos.

Desde 2018, una parte importante del actuar administrativo del Estado se encuentra militarizado. El nuevo militarismo se está configurando en una política de Estado que está convirtiendo a las FFAA en un actor con autonomía política y económica de las instituciones democráticas, actualizándose una especie de cogobierno. La militarización de la vida pública, como bien demuestran las dictaduras latinoamericanas del siglo XX, es una apuesta sumamente peligrosa para la democracia, para los derechos humanos y para la calidad del gobierno civil.

El incremento en el poder político y económico de las instituciones castrenses se encuentra ampliamente documentado. Este trabajo buscó dar cuenta de las áreas administrativas que han pasado enteramente a manos militares, así como de las porciones del presupuesto nacional correspondientes a las mismas. También de las maneras en que se están promoviendo discursos y visiones preocupantes sobre el lugar de las FFAA en la sociedad.

Como corolario, actualmente se encuentra en proceso de ratificación por parte de todos los congresos locales del país una reforma constitucional que

amplió el plazo en el que se permitirá que las FFAA realicen labores de seguridad pública a 2028 y no hasta 2024, como estaba dispuesto en la reforma de 2019 en materia de Guardia Nacional. En este entendido, cada vez resulta más raro que pase un día sin que en México surja algún nuevo acto de autoridad que profundice este militarismo civil que se encuentra activamente operando en el país.

La situación de crisis actual amerita revertir en lo máximo posible las dinámicas de militarización, quitando fuentes significativas de poder político y económico a las FFAA. Además, se debe construir una opción civil, tanto en el terreno de la seguridad como en todo ámbito, que democratice y profesionalice el servicio público. Se trata de elegir de forma definitiva la vía civil para eliminar institucionalmente la insistencia en un esquema de militarización que corrompe la democracia y vulnera los derechos humanos de la población.

7. Notas finales

· México vive un proceso de militarización de la seguridad y la vida pública de tal magnitud que ha derivado en un nuevo militarismo. Este proceso es producto tanto de la evolución histórica del sistema político —que nunca completó una reforma democrática de las FFAA— como de una serie de decisiones tomadas por distintos actores políticos.

· El aumento del poder político y económico de las FFAA resulta preocupante por su impacto en sectores específicos —seguridad, justicia, defensa— y por el deterioro que causa en las capacidades del Estado para atender los asuntos que corresponden al orden civil.

· El militarismo actual está ocurriendo tanto por la entrega del control sobre estos sectores a los militares como por la reiterada existencia de discursos que celebran y promueven la idea consistente en que los militares son superiores a los civiles en términos de capacidades e incorruptibilidad.

· En materia de seguridad pública, la estrategia de combate frontal al narcotráfico, iniciada en 2006 y sostenida hasta la fecha, ha provocado una crisis de violencia y violaciones de derechos humanos sin precedentes. También aumentó la influencia política de los militares en temas de seguridad pública. Por ello, revertir la militarización de dicha función es un asunto de interés nacional urgente.

· De manera más amplia, detener y revertir los procesos de militarización, así como el nuevo militarismo y sus justificaciones, requiere necesariamente de la toma de decisiones políticas que efectivamente retiren el poder político y económico que el orden civil ha cedido a la esfera castrense y restauren el orden constitucional.

· Para lograrlo, es necesario completar la reforma democrática de las FFAA y las policías, así como apostar por la democratización, profesionalización y dignificación del servicio público. Lo anterior también implica el fortalecimiento de las capacidades del Estado para atender los asuntos que corresponden a la vía civil.

· Esto también requerirá de la construcción de narrativas que cuestionen los discursos militaristas.

Referencias bibliográficas

Agamben, G. (1998): *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*, Stanford, Stanford University Press.

Alvarado Espinoza y otros vs. México (2018): Corte Interamericana de Derechos Humanos, noviembre de 2018.

Ángel, A. (2021): "Corte acumula 10 recursos sin resolver contra militarización de la seguridad pública", *Animal Político*, 13 de julio.

— (2022): "La Sedena se encamina a tener un presupuesto récord en 2023, incluyendo 34 mil mdp extra de la Guardia Nacional", *Animal Político*, 9 de septiembre. Disponible en: https://www.animalpolitico.com/2022/09/sedena-presupuesto-record-guardia-nacional/.

Arana, D. y Anaya, L. (2020): "De la militarización al militarismo", *Nexos*.

Arista, L., y Flores, L. (2021): "AMLO anuncia que la Semar tomará el control de la Marina Mercante", *Expansión*, 1 de junio.

Aristegui Noticias (2022): "SedenaLeaks: Sandoval intercedió ante AMLO por capitán Crespo, detenido por el Caso Ayotzinapa", 3 de octubre. Disponible en: https://aristeguinoticias.com/0310/mexico/sedenaleaks-sandoval-intercedio-ante-amlo-por-capitan-crespo-detenido-por-el-caso-ayotzinapa/.

— (2021): "'Es necesario estar unidos en el proyecto de nación que está en marcha': Luis Cresencio Sandoval", 20 de noviembre. Disponible en: https://aristeguinoticias.com/2011/mexico/la-4t-esta-haciendo-realidad-el-sueno-de-justicia-con-el-que-nacio-la-revolucion-amlo/.

Atuesta, L. (2017): "Las cuentas de la militarización", *Nexos*.
Barragán, S. (2022): "Creará AMLO empresa militar para manejar obras públicas", *Aristegui Noticias*, 10 de febrero.
Beauregard, L. P. (2021): "Exonerado Cienfuegos, el general investigado por narcotráfico y que provocó un choque entre EE UU y México", *El País*, 14 de enero.
Benítez, R. (2021): "Militarización con respaldo popular", en W. Grabendorff: *Militares y gobernabilidad,* Bogotá, Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (FESCOL).
Bravo Regidor, C. (2011): "Una ayudadita de memoria para Felipe Calderón", *Nexos*, 28 de enero.
Camacho, Z. (2018): "Elecciones militarizadas", *Contra línea*. Disponible en: https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2018/06/22/elecciones-militarizadas/.
Camarena, R. (2018): "¿Los precedentes de la Suprema Corte justifican la militarización del país?", *Nexos*.
Cano, I. (2019): *Militarización de la seguridad y el regreso de los militares a la política,* Bogotá, Congreso de la Seguridad Incluyente y Sostenible: analizando los desafíos y pensando soluciones.
Chapa Koloffon, L. (2021): "La Guardia Nacional a Sedena: escenarios posibles", *Nexos*, 21 de junio. Disponible en: https://seguridad.nexos.com.mx/la-guardia-nacional-a-sedena-escenarios-posibles/.
CIDE (2021): *Inventario Nacional de los Militarizado*, Ciudad de México, CIDE.
Cortés, M. (2022): "Conoce a la sargento Giovanna Villegas, la influencer de la Sedena", *Excelsior*, 6 de septiembre. Disponible en: https://www.excelsior.com.mx/nacional/conoce-a-la-sargento-giovanna-villegas-la-influencer-de-la-sedena/1537782.
Diamint, R. (2015): "A New Militarism in Latin America", *Journal of Democracy, 26*(4), pp. 155-168.
El Financiero (2022): "Militar vendió armas a criminales, revela hackeo de 'Guacamaya Leaks'", 9 de octubre. Disponible en: https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2022/10/09/sedena-vendio-armas-a-criminales-revela-hackeo-de-guacamaya-leaks/.
El Universal (2022): "Los militares que participan en este desfile cívico por el 212 aniversario de la Independencia de México, prestan sus fusiles para que los asistentes posen con estos", Ciudad de México, Cuauhtémoc, 16 de septiembre. Disponible en: https://twitter.com/El_Universal_Mx/status/1570794637836656640?s=20&t=T_wanIBHAjLwFKS8gENsKA.

Enciso, F. (2015): *Nuestra historia narcótica: pasajes para (re)legalizar las drogas en México,* Ciudad de México, Debate.

Enloe, C. (2014): "Understanding Militarism, Militarization, and the Linkages with Globalization", en *Gender & militarism: Analyzing the links to strategize for peace,* Women's Peacemakers Program, pp. 7-10.

Ferri, P. (2021): "El discurso en favor del Gobierno del jefe del Ejército abre el debate sobre el papel de las Fuerzas Armadas en México", *El País*, 22 de noviembre. Disponible en: https://elpais.com/mexico/2021-11-22/el-discurso-en-favor-del-gobierno-del-jefe-del-ejercito-de-mexico-abre-el-debate-sobre-su-pertinencia.html.

FONATUR (2020): *Estudio Costo-Beneficio del Proyecto denominado Tren Maya*.

Galindo, C., Gómez, M., Zepeda Gil, R., y Castillo, R. (2017): *Seguridad interior: elementos para el debate*, Ciudad de México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

García, J. (2022): "El jefe del Ejército reprocha a quienes critican a las Fuerzas Armadas en medio del debate sobre la militarización del país", *El País*, 13 de septiembre. Disponible en: https://elpais.com/mexico/2022-09-14/el-jefe-del-ejercito-reprocha-a-quienes-critican-a-las-fuerzas-armadas-en-medio-del-debate-sobre-la-militarizacion-del-pais.html.

INEGI (2015): *Conjunto de datos: defunciones por homicidios 1990-2018*, Ciudad de México.

Jiménez, H. y Nieto, F. (2013): "Cienfuegos pide marco jurídico moderno para el Ejército", *El Universal*, 7 de noviembre.

Madrazo, A. (2014): "El impacto de la política de drogas 2006-2012 en la legislación federal", Programa de Política de Drogas del CIDE.

— (2022): "Mesa de debate acerca de la militarización en México" (L. Zuckermann, Entrevistador), 21 de septiembre.

Meza, S. (2022): "Sedena buscó mejorar imagen tras Culiacanazo: Guacamaya Leaks", *El Universal*, 18 de octubre. Disponible en: https://www.eluniversal. com.mx/nacion/sedena-busco-mejorar-imagen-tras-culiacanazo-guacamaya-leaks.

Muedano, M. (2022): "Guacamaya Leaks: Así minimiza la Sedena el abuso sexual contra mujeres militares", *La Silla Rota*, 10 de noviembre. Disponible en: https://lasillarota.com/nacion/2022/11/10/guacamaya-leaks-asi-minimiza-la-sedena-el-abuso-sexual-contra-mujeres-militares-401230.html.

Núñez, L. y Castañeda, J. (2021): *Los militares y la Guardia Nacional: recursos en aumento, simulación, discrecionalidad y opacidad,* Ciudad de México, Mexicanos Contra la Impunidad y la Corrupción.

Observatorio de la Guardia Nacional (2022): *Guardia Nacional. 3 años de definición militarista,* Causa en Común.

Olivares, E., y Sánchez, A. (2022): Conviene, para garantizar seguridad pública, anexar GN a Sedena: AMLO, Ciudad de México, 26 de agosto.

Pérez, M. (2021): "Confieren a Sedena la administración del Tren Maya y del Aeropuerto Felipe Ángeles", *El Economista*, 4 de noviembre.

Pérez-Correa, C. (2015): "México 2006-2012: Una revisión de la violencia y el sistema de justicia penal", *Derecho en Acción*. Disponible en: http://derechoenaccion.cide.edu/mexico-2006-2012-una-revision-de-la-violencia-y-el-sistema-de-justicia-penal/.

Proceso (2018): "Barda del NAICM, construida por la Sedena, 89% más cara y con empresas fantasma involucradas", *Proceso*, 26 de marzo.

Ramalho, A. J., Diamint, R. y Sánchez, L. (2020): *La militarización de la seguridad y el regreso de los militares a la política en América Latina,* Fundación Friedrich Ebert Stiftung.

Rath, T. (2013): *Myths of Demilitarization in Posrevolutionary Mexico, 1920-1960,* Chapel Hill: The University of North Carolina Press.

Romero, J. J. (2016): "El Ejército mexicano y la democracia", *Noroeste* (diciembre).

— (2021): "Los militares nunca se fueron", *Nexos*.

Sánchez, F. (2022): "México: Cámara aprueba pase de Guardia Nacional a Sedena", *AP News*, 4 de septiembre. Disponible en: https://apnews.com/article/noticias-dc8289835fcdce25834a0120c46b49af.

Sánchez Ortega, L. M. (2020): *La militarización de la seguridad pública en México y sus fundamentos legales*, Bogotá, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).

SEDENA (2021): El Ejército Mexicano da a conocer el Plan de distribución de vacunas contra el COVID-19.

Senghaas, D. (1974): *Armamento y militarismo,* Ciudad de México, Siglo XXI.

Trejo, J. E. (2022): "¿Militarizados o militaristas? Bachilleratos, seguridad pública y la captura de la agenda estatal", *Tesis que para obtener el título de licenciado en Políticas Públicas*.

Verdes-Montenegro, F. J. (2019): "La remilitarización de la política latinoamericana", *Documentos de trabajo* nº 14, Madrid, Fundación Carolina.

Zaldívar, A. (2018): "Ley de seguridad interior: fraude a la Constitución", *Milenio*, 27 de noviembre.

Zizumbo-Colunga, D., y Martínez-Velasco, B. (2021): "Militarización en tiempos de pandemia: Una exploración de las experiencias, percepciones y preferencias de la ciudadanía", Programa de Política de drogas del CIDE.

7. Militarismo y militarización
El caso venezolano

Francine Jácome
Directora ejecutiva del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos-Invesp

1. Introducción

El proceso de militarización de la sociedad venezolana puede dividirse en dos etapas. Entre 2000 y 2013, con una participación cada vez mayor de militares en áreas civiles y el desarrollo de un discurso militarista, y entre 2013-2021, con el predominio de la cooptación militar para sostener el régimen político. Si el expresidente Chávez, ya desde 1999, había diseñado una estrategia de una mayor participación militar, con el presidente Maduro esta se ha intensificado, y se ha creado una relación especial entre militares y civiles, que acrecienta la politización de la institución militar y profundiza la securitización. El caso venezolano es un ejemplo de un nuevo tipo de militarización promovida por las élites políticas con fines ideológicos

La "alianza cívico-militar" proclamada en 1999, y que planteaba la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad en materia de seguridad y defensa, así como la participación de los militares en el desarrollo nacional y la seguridad ciudadana, ha avanzado en la práctica hacia el establecimiento de una hegemonía política-militar (Jácome, 2020). En la actualidad, el régimen ha ampliado el concepto hasta hablar de una "unión cívico-militar-policial".

Los factores clave que explican este proceso han sido el fallecimiento del expresidente Chávez, la llegada al poder de Nicolás Maduro, los crecientes impactos de una aguda crisis económica y social, que ha devenido en una compleja emergencia humanitaria, y los de la crisis de la COVID-19 a partir de marzo de 2020. Los indicadores actuales muestran la fragilidad del sistema económico y social

venezolano y la profundización de las desigualdades bajo gobiernos que, desde 1999, se han proclamado de izquierda con el lema del "Socialismo del siglo XXI". No obstante, en la práctica se han revelado autoritarios, demostrando además que ello no genera instituciones más fuertes, sino que puede conducir a un debilitamiento de la institucionalidad, incluyendo el de la Fuerza Armada.

El último informe de la *Encuesta de condiciones de vida 2021* (UCAB, 2021) identifica varios puntos clave sobre el entorno social venezolano: la pérdida de institucionalidad, la crisis económica, la discontinuidad de la transición demográfica y los impactos de la pandemia de COVID-19, y la crisis de combustible. Entre los múltiples resultados de un trabajo de campo efectuado entre febrero y abril de 2021, se destacaba que —de acuerdo con la canasta básica nacional— la pobreza total se ubicó en el 94,2% y la extrema pobreza en el 76,6%. Según el índice de Gini, la desigualdad era de 0,567. Además, por sexto año consecutivo, persistía la caída de la actividad económica, agravada entre 2020 y 2021 por la pandemia y la crisis de combustible, llevando a que aproximadamente el 50% de la población económicamente activa dejase de trabajar. En este contexto, cabe destacar que, hasta agosto de 2022, las agencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) agrupadas en la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), informaron que más de siete millones de personas venezolanas se encontraban en estado de refugiados y migrantes[1].

En cuanto al factor político, en julio de 2022 un estudio de la Universidad Católica Andrés Bello reflejó que un 72,5% consideraba que era necesario un cambio de gobierno para superar las desigualdades sociales[2].

A lo anterior se agrega el malestar político. Según diversas encuestas el régimen tenía, a noviembre de 2021, un rechazo de entre el 80% y el 85% (Sutherland, 2021). Ya el 26 de febrero de 2021, John Magdaleno, en un Politkafé celebrado en la Universidad Católica Andrés Bello, expuso que existía una desconfianza generalizada hacia los actores políticos y sociales en el marco de un autoritarismo hegemónico con rasgos totalitarios. En este escenario, el gobierno ha desarrollado su cooperación con regímenes no democráticos (Rusia, China, Irán, Turquía y Cuba) manifestando una creciente tendencia hacia la autocratización. Y cabe recordar que, en el *Índice Global de Democracia 2020* (Wolfermann y Boon, 2021), Venezuela era el único país sudamericano calificado como régimen autoritario.

[1] Ver: https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes.

[2] Ver: https://politikaucab.net/2022/07/21/725-de-los-venezolanos-aspira-un-cambio-politicoparasuperar-las-crecientes-desigualdades-sociales/.

Este deterioro ha impactado también sobre la institución militar, cuyos servicios se han visto debilitados y sus miembros han mantenido bajos salarios en un contexto de hiperinflación, lo cual ha llevado a tolerar la corrupción en todos sus niveles como una forma de obtener ingresos adicionales. A su vez, se ha producido el deterioro de su imagen a causa de la represión y la intimidación que han ejercido sobre la población y las denuncias de violación de los derechos humanos.

En este sentido, la Alta Comisionada de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos ha presentado varios informes sobre el caso venezolano[3]. De hecho, el 8 de octubre de 2019 se estableció la Misión Internacional Independiente de determinación de los hechos sobre Venezuela, que publicó su primer informe el 13 de septiembre de 2020[4] y presentó un informe actualizado el 16 de septiembre de 2021. En octubre de 2022 se realizó la prórroga del mandato de esta Misión creada por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Adicionalmente, el 3 de noviembre de 2021 la Corte Penal Internacional (CPI), anunció el inicio de una investigación formal por presuntos crímenes de lesa humanidad. En noviembre de 2021 el gobierno de Venezuela firmó un Memorándum de Entendimiento con la CPI y el 31 de marzo de 2022 se anunció la apertura de una oficina de este organismo en Caracas.

En el ámbito internacional, miembros de la cúpula militar han sido objeto de sanciones individuales que incluyen denuncias por violación de los derechos humanos, narcotráfico y lavado de dinero. También aparecen en informes de diferentes agencias de la ONU, especialmente por su papel en la violación de derechos humanos.

Tras esta introducción, desarrollamos a continuación los tres puntos del análisis: identificación de los cuatro indicadores principales de la militarización de la sociedad venezolana; descripción del contexto internacional, considerando particularmente la UE y España; y presentación de los escenarios previstos en el corto plazo, con especial énfasis en el papel de los militares en una posible transición y en las negociaciones iniciadas en México en agosto de 2021 y suspendidas en octubre por decisión unilateral del gobierno (a principios de enero 2022 no existe información pública respecto a su posible reinicio).

---

[3] Ver: https://venezuela.un.org/es/144101-presentacion-del-informe-de-la-alta-comisionada-sobre-la-situacion-de-los-derechos-humanos.

[4] Ver: www.examenonuvenezuela.com/democracia-estado-de-derecho/la-mision-de-determinacion-de-hechos-determino-que-el-sistema-de-justicia-ha-contribuido-a-la-impunidad-en-venezuela.

2. Militarización de la sociedad

Aparte de un modelo estado-céntrico de seguridad nacional, en el que el Estado es el principal referente, en este caso se ha desarrollado una "securitización", que según Tickner (2020) conduce al uso de medios militares para resolver diferentes problemas sociales, de protestas y de delincuencia. Es un proceso que cierra los canales civiles y democráticos para resolución de diferentes conflictos.

En Venezuela la militarización se refleja en cuatro indicadores principales: i) participación de militares en las instituciones gubernamentales; ii) partidismo y pérdida de profesionalismo e institucionalidad; iii) el papel de los militares como empresarios, y iv) la militarización de la seguridad ciudadana.

2.1. El papel de los militares en las instituciones gubernamentales

Desde el año 2013 se ha ampliado la presencia militar en el gobierno nacional, así como en los gobiernos regionales y locales. Este aumento de la participación de miembros de la Fuerza Armada, activos y retirados, ha supuesto también una mayor influencia de enfoques militares para abordar problemáticas importantes como las referidas a la seguridad ciudadana y la policía, la alimentación y, más recientemente, la COVID-19. Así, se ha incrementado la tendencia a privilegiar las respuestas militares en políticas públicas que deberían estar bajo responsabilidad de funcionarios civiles.

En diciembre de 2021, 11 de los 34 miembros del gabinete del gobierno nacional, un 32,35%, eran militares activos o retirados (Transparencia Venezuela, 2021), ubicados además en departamentos estratégicos, lo que les permitía incrementar su poder político en funciones clave. Su presencia ministerial se constata en: 1) Agricultura Productiva y Tierras; 2) Alimentación; 3) Atención de las Aguas; 4) Defensa; 5) Desarrollo Minero Ecológico; 6) Despacho de la Presidencia y Seguimiento de la Gestión del Gobierno; 7) Energía Eléctrica; 8) Hábitat y Vivienda; 9) Nueva Frontera de la Paz; 10) Obras Públicas; y 11) Relaciones Interiores, Justicia y Paz. Hasta esa fecha, también se encontraban al mando de tres vicepresidencias sectoriales: Seguridad Ciudadana y Paz; Soberanía Política, Seguridad y Paz, y Obras Públicas y Servicios.

Resalta el caso del ministro de Defensa, que además detenta los cargos de vicepresidente Sectorial de Soberanía Política, Seguridad y Paz, así como jefe de la Gran Misión Abastecimiento Soberano, institución creada por la grave crisis de abastecimiento de alimentos y que se ha puesto bajo mando militar. En

su estructura organizacional también se encuentra la Dirección General de Contrainteligencia Militar (DGCIM), señalada en varios informes de la ONU como partícipe de violación de derechos humanos.

Igualmente, el Ministerio para Relaciones Interiores, Justicia y Paz, está desde 2013 bajo control de militares activos o retirados. Entre otros aspectos, ejerce el mando de organismos de seguridad e inteligencia tales como la Policía Nacional Bolivariana (PNB), el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC), el Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional (SEBIN) y la Oficina Nacional Antidrogas (ONA), además de supervisar a policías municipales y regionales.

Este control militar ha generado una tendencia a adjudicar cargos subalternos a militares. Un ejemplo lo representa el caso de la Oficina Nacional contra el Financiamiento de Delincuencia Organizada y Terrorismo, a cargo de funcionarios militares que, entre junio y septiembre de 2021, desarrolló una política de "registro" de organizaciones de la sociedad civil (OSC). Se trata de una política que otorgaba permisos o certificados para que las OSC realizasen actividades, y que limitaba el derecho a la participación, restringiendo aún más el espacio cívico, de forma similar a lo ocurrido en Nicaragua.

Por otro lado, ante la disminución de la economía petrolera, los militares se han retirado de este ámbito —ha cesado su control de la presidencia de Petróleos de Venezuela (PDVSA)— y se han desplazado hacia el área minera. Se trata de un sector promovido desde el régimen que ha ganado protagonismo a través del Ministerio de Desarrollo Minero Ecológico, bajo el mando de un militar. En lo concerniente a la minería, el informe de la Misión Internacional Independiente de determinación de los hechos de la ONU señalaba la violación de derechos humanos por parte de órganos de seguridad, y presentaba importantes observaciones sobre el Arco Minero del Orinoco que, a diciembre de 2021, aún no habían sido atendidas.

Adicionalmente, se ha fortalecido la reestructuración militar con el establecimiento de 8 Regiones de Defensa Integral (REDI), 24 Zonas Operativas de Defensa Integral (ZODI) y 99 Áreas de Defensa Integral (ADI). Trinkunas (2021), sostiene que ello supone el dominio de los militares sobre la burocracia civil debido a que el control territorial ha hecho que su poder esté por encima de alcaldes y gobernadores. En la crisis de la pandemia, por ejemplo, han controlado el acceso al combustible e incluso la gestión de las vacunas de COVID-19 y los centros de salud. Bajo la noción de la "Guerra Popular Prolongada", se ha debilitado a las autoridades civiles.

2.2. Partidismo de los militares

El proceso de partidismo, que se ha profundizado a partir de 2013, tiene dos indicadores principales. En primer lugar, la cooptación política de los altos mandos militares y, en segundo término, la creación y el papel de la Milicia Nacional Bolivariana.

A partir de la Constitución de 1999 se desarrolló una normativa legal que incrementó el papel político de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB), privilegiando su papel de control sobre áreas civiles. La normativa más reciente ha sido la Ley Constitucional de la Fuerza Armada, *Gaceta Oficial Extraordinaria nº 6.508* del 30 de enero 2020, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente.

Según Raffalli (2021), esta normativa ha otorgado un piso legal definitivo a la desinstitucionalización y politización de la Fuerza Armada ya que: i) define que su razón de ser es el antiimperialismo, establece la corresponsabilidad entre el Estado y el Pueblo, e intensifica el papel de los militares en el "desarrollo integral" nacional; ii) su papel no se limita solo a la seguridad y defensa del territorio y la democracia, como se establecía de forma previa a la Constitución de 1999; iii) otorga al presidente la potestad de decretar Zonas Económicas Militares; iv) da piso legal a la estructura de control territorial de las REDI, ZODI y ADI; v) incorpora a la Milicia como nuevo componente "no profesional", fuera de lo establecido en Constitución 1999; y vi) reitera la eliminación del control parlamentario.

La participación política de los militares también se evidencia en su presencia en el poder legislativo y en los gobiernos regionales y municipales como representantes del partido de gobierno (Lugo Galicia, 2021a). De los 256 escaños de la Asamblea Nacional (AN) de 2021, 9 de los líderes más importantes provienen del sector militar, incluyendo el jefe de la bancada del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) y el presidente de la Comisión de Defensa. En 2020, 18 de los 23 gobernadores estaban bajo el control del PSUV y, entre ellos, 6 eran militares retirados. Tras el resultado de las elecciones regionales y locales de noviembre de 2021, la cuota de militares retirados ha disminuido, pero mantienen la importante Alcaldía del Municipio Libertador (Caracas) y 4 de las 23 gobernaciones (estados Lara, Sucre, Trujillo y Yaracuy). Otro aspecto importante radica en que, en las primarias del PSUV de 2021, se permitió que militares activos y miembros de la Milicia participaran para elegir candidatos a gobernaciones y alcaldías.

La presencia militar se ha expandido a otros poderes del Estado. Es el caso del Tribunal Supremo de Justicia electo el 26 de abril de 2022, en el que se ha designado a dos oficiales retirados entre los 20 magistrados; ambos provienen

de la justicia militar y no se han caracterizado por su independencia e imparcialidad.

La Milicia fue creada en 2008 y, con la nueva legislación, ha quedado bajo el mando directo del presidente. Sus integrantes son miembros del PSUV, por lo que este componente "no profesional" de la Fuerza Armada tiene una militancia política. A la fecha no existen cifras oficiales sus integrantes. En discursos oficiales de personeros del gobierno se ha afirmado que son alrededor de 3.000.0000 aunque especialistas en la materia estiman que suman entre 20.000 y 50.000 miembros.

La importancia del papel de la Milicia en el control político y social (Lugo Galicia, 2021a) se ha evidenciado en la conformación de las Unidades Populares de Defensa Integral (URDI) que forman parte de ella. Sus miembros son electos por las Comunas cuyos integrantes pertenecen al PSUV. También se ha creado la Red de Articulación y Acción Sociopolítica (RAAS), donde confluyen miembros del PSUV y de la Milicia. La RAAS forma parte de los Órganos de Dirección de Defensa Integral (ODDI) de la FANB. No se conocen expedientes de la Fiscalía General de la República, pero cabe apuntar que la decisión de la CPI incluye la investigación de autoridades civiles, de miembros de la Fuerza Armada así de como individuos que actuaron a favor del gobierno.

Esta estrategia de utilizar a los militares para controlar a la población civil ha generado crecientes protestas, especialmente por fallas en los servicios públicos; de ahí que se hayan establecido Puntos de Atención a las Comunidades (Lugo Galicia, 2021b) a cargo de atender los reclamos de la población y evitar manifestaciones.

Es cierto que, desde marzo de 2020 y ante la crisis de la COVID-19, el despliegue en Venezuela de militares para ejercer labores de asistencia y apoyo se ha asemejado a lo que ha sucedido en otros países. Sin embargo, en el caso venezolano se ha desarrollado un enfoque militar para afrontar la crisis, y se han privilegiado los criterios militares por encima de las perspectivas civiles en salud pública. Así, durante el primer semestre de 2021 el proceso de vacunación fue desordenado y hasta caótico, sin un plan conocido y sin acceso a información pública. Los centros de vacunación estuvieron bajo control militar, especialmente por parte de la Guardia Nacional Bolivariana (GNB) y la Milicia.

2.3. Militares como empresarios

Además de ocupar cargos ministeriales en áreas estratégicas, políticas y económicas, a la tradicional Compañía Anónima Venezolana de Industrias Militares

(CAVIM) se han incorporado una serie de empresas que pertenecen directamente a la FANB. De las 925 empresas propiedad del Estado, 24 (esto es, el 2,6%) son propiedad del Ministerio de la Defensa (Transparencia, Venezuela 2021). Entre ellas destacan las que refleja el Cuadro 1.

Cuadro 1. Empresas militares

Empresa	Misión
Compañía Anónima Militar de Industrias Mineras, Petrolíferas y de Gas (CAMIMPEG)	Exploración, explotación, transporte y producción de petróleo, gas y minería
Empresa Sistema de Comunicación de la FANB	Incluye TVFANB, canal abierto operado por FANB
Banco de la Fuerza Armada Banco Universal C.A.	Institución financiera
Empresa Militar de Transporte de FANB-EMILTRA	Transporte terrestre, aéreo o marítimo nacional e internacional
Constructora de la FANB CARCONFANB S.A.	Construcción de obras públicas y privadas de complejos habitacionales
Empresa Agropecuaria de la FANB	Producir, procesar y distribuir productos agropecuarios
Servicio Desconcentrado para la Gestión y Administración de las Zonas Económicas Especiales Militares de Carácter Industrial y Productivo de la FANB	Proyectos de desarrollo nacional, forestal y de la industria militar

Fuente: Elaboración propia

Entre 2017 y 2020, PDVSA estuvo bajo control militar, con un ministro de Energía y presidente de la empresa estatal que era militar activo. La citada estrategia gubernamental de dar prioridad a la minería —especialmente a través de la explotación del oro en el Arco Minero del Orinoco—, también ha dado continuidad a la presencia militar en este sector, a través de la CAMIMPEG.

La participación militar en el área económica ha quedado fortalecida con la decisión de la Asamblea Nacional Constituyente del 22 de diciembre de 2020, que permitió que el presidente decretara dos zonas militares especiales. La primera es la Zona Económica Especial Militar nº 1 en el estado Aragua, y su con-

dición de zona militar pretende reforzar la industria militar y el desarrollo nacional. La segunda es la Zona Económica Especial para el Desarrollo Forestal con cobertura en el sur del país, en la región de Guayana.

En diciembre de 2020, se estableció la Empresa Militar para el Aprovechamiento Sustentable de Productos Forestales y Recursos Naturales S.A. (Emasproforn) para actuar en los estados Bolívar y Delta Amacuro. El 5 de enero de 2021 se formalizó la instancia del Consejo Científico Militar y Tecnológico anunciado el 23 de octubre 2020, con la finalidad de fortalecer el sistema de armas, en cooperación con los gobiernos de China, Cuba, Irán y Rusia.

Debido a la opacidad de las acciones de estas instituciones y sus alianzas internacionales, es imposible evaluar si existen resultados en la práctica. El Ministerio para la Defensa no publica sus Memorias y Cuentas desde 2015 y las anteriores (correspondientes al período 2011-2014) proporcionan datos muy limitados. Se ha planteado (Gil y San Miguel 2022) que, ante la crisis económica del país, el sector militar busca generar sus propios ingresos. En este sentido, la misma institución militar informó sobre su elaboración del "Motor Industrial Militar 2016-2026"[5].

2.4. Militarización de la seguridad ciudadana

Un punto central del militarismo del país estriba en que el Estado ha cedido el monopolio legítimo de la fuerza. Bajo un esquema autoritario, en primer término, se desarrolló un enfoque militar de la seguridad ciudadana, que implicó, en contra de la Constitución de 1999, procesar a civiles en el marco de la justicia militar.

La militarización de la seguridad pública ha ido más allá del control sobre los organismos de seguridad mencionados. Incluye también la creación de unidades policiales con un enfoque militar, como la Fuerza de Acciones Especiales (FAES) de la PNB, que también ha recibido múltiples acusaciones de violación de derechos humanos. Los informes de la Alta Comisionada de Derechos Humanos de la ONU han solicitado su disolución, sin que de momento esta petición haya recibido respuesta.

Ávila afirma que se ha producido una "sustitución del Estado social de derecho por un Estado policial-militar" (Ávila, 2021: 24). En este marco, señala que operativos policiales militarizados han llevado a cabo ajusticiamientos o ejecuciones extrajudiciales y sumarias (Ávila, 2021), influidos por la visión mi-

[5] Ver: http://www.mindefensa.gob.ve/viplanificacion?page_id=59.

litar de la seguridad ciudadana. Cuando la FANB, especialmente con la GNB, ha participado con otros organismos de seguridad en acciones conjuntas, su letalidad ocupó el tercer lugar, después de las acciones del CICPC y de la PNB, especialmente por medio de su FAES.

Es de notar que, a esta perspectiva militar, se une abiertamente la acción de la DGCIM como componente militar que comenzó a participar en procesos de seguridad ciudadana a partir de 2019. Así, tanto la participación de la GNB como la de la DGCIM son indicadores de la militarización de la seguridad ciudadana.

Adicionalmente, la participación militar se ha extendido a la administración de justicia. Violando lo establecido en la vigente Constitución de 1999, han sido procesados civiles en tribunales militares, predominando las acusaciones por cargos de "terrorismo" y "traición a la patria". La Asamblea Nacional electa en 2020, realizó una reforma del Código Orgánico de Justicia Militar el 21 de septiembre de 2021 sin cambios significativos, que permitirán la continuidad de estas prácticas.

El informe de 16 de septiembre de 2021 de la Misión Internacional Independiente de determinación de los hechos de la ONU cuestiona la independencia del sistema judicial del país. Además, organizaciones venezolanas han recalcado la importancia de indagar en la cadena de mando en casos de violación de derechos humanos. En el futuro, será necesario realizar un seguimiento respecto a los procesos que están en curso ante la Corte Penal Internacional.

3. El plano internacional

En el ámbito internacional cabe señalar dos puntos fundamentales. En primer lugar, la problemática general de Venezuela en el entorno internacional. En segundo lugar, la cuestión referida específicamente a los militares, asociada a la incidencia de sanciones individuales.

3.1. Entorno internacional

Los foros regionales han mostrado un creciente deterioro en su capacidad de respuesta para actuar en el caso venezolano. En la práctica, el Grupo de Lima ha desaparecido y en la reunión de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) del 18 de septiembre de 2021 en México, se evidenció la continuación de la conflictividad entre los gobiernos de la región y su incapaci-

dad para proponer propuestas concretas para desarrollar mecanismos de resolución de conflictos. Su conclusión fue apoyar la iniciativa de negociación presentada por el Reino de Noruega. En su reunión de enero de 2022 en Buenos Aires, la CELAC tampoco avanzó en propuestas de resolución de conflictos o agendas de negociación.

La narrativa gubernamental y la de los altos oficiales de la Fuerza Armada se ha centrado en la amenaza de una invasión de Estados Unidos en coordinación con el gobierno colombiano. De hecho, en los últimos años se han agudizado los discursos conflictivos entre Caracas y Bogotá, que han incluido los problemas fronterizos debido a la presencia de actores armados irregulares como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las disidencias de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), la Nueva Marquetalia y diferentes grupos del crimen organizado.

Esta perspectiva ha cambiado tras el triunfo de Gustavo Petro en Colombia en junio de 2022. Pese a la reanudación de relaciones diplomáticas, es previsible que será un proceso que deberá superar muchos retos, especialmente en lo que respecta a la problemática fronteriza con múltiples actores legales e ilegales. Desde Bogotá se ha anunciado que las prioridades serán el restablecimiento de las relaciones institucionales y las comerciales.

Independientemente de sus resultados, se ha abierto un escenario a partir del proceso de diálogo iniciado con la firma, el 13 de agosto de 2021, del Memorando de entendimiento entre el gobierno de Venezuela y la Plataforma Unitaria de Venezuela, que contó con el Reino de Noruega como mediador y con México como anfitrión.

En este proceso —cuyos resultados hasta la fecha son inciertos—, la UE anunció el 29 de septiembre que enviaría por primera vez desde 2006 una Misión de Observación Electoral ante las elecciones regionales y municipales del 21 de noviembre. Esta iniciativa generó sin embargo controversias derivadas de la capacidad de la misión de acometer una observación integral durante una estancia de poco más de un mes, en lugar de atenerse a las condiciones normales de un despliegue de seis meses, que permite monitorear todo el proceso electoral. En el contexto de las elecciones regionales del 21 de noviembre de 2021, el informe preliminar presentado por la misión de la UE recibió críticas por parte del régimen.

En el caso específico de las relaciones con España, en septiembre de 2021 estas continuaban manteniéndose a través de Encargados de Negocios. Ante el proceso de negociación de México, sus funcionarios iniciaron conversaciones tanto con el régimen como con sectores de la oposición representados en la Pla-

taforma Unitaria de Venezuela. A finales de septiembre hubo un encuentro entre los ministros de Exteriores de España y Venezuela en el marco de la Asamblea General de la ONU. Oficialmente el gobierno español anunció su respaldo al diálogo de México.

Desde una perspectiva más global, se estima que el régimen venezolano ha desarrollado una alianza pragmática con China, Rusia, Siria, Turquía, Irán y, en menor medida, India. Gracias a su *know how*, algunos de estos países habrían dotado de asistencia a Venezuela para evadir sanciones; además se trata de relaciones con países que no ofrecerían reticencias ante las credenciales democráticas de Venezuela o ante las acusaciones de violación de los derechos humanos (Wolfermann y Boon, 2021). Según algunos informes, con Irán se ha cancelado el pago de combustible con oro. Y es asimismo importante tomar en consideración que, hasta el presente, Rusia y China le han garantizado a Venezuela su apoyo en el Consejo de Seguridad de la ONU.

La invasión de Rusia a Ucrania a finales de febrero de 2022 ha planteado un dilema para el régimen venezolano. Por una parte, ha manifestado su apoyo a su aliado ruso; por el otro, le ha abierto la posibilidad de una aproximación al restablecimiento de algún tipo de relación con Estados Unidos, en función del petróleo. Hasta septiembre de 2022, se hicieron públicas dos visitas de funcionarios estadounidenses para conversar con el gobierno de Maduro.

Por otra parte, el 3 de noviembre de 2021 el fiscal Karim Khan de la CPI anunció en Caracas el inicio de la fase de investigación formal del caso Venezuela I, sobre los presuntos crímenes de lesa humanidad desde al menos 2017. En el memorándum de entendimiento firmado entre la CPI y el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela se destacaron tres puntos. En primer lugar, el inicio de la fase de investigación; en segundo término, la colaboración entre las instituciones del régimen y la Corte, y, en tercer lugar, la aplicación del principio de complementariedad activa, que establece que las investigaciones quedarán en manos nacionales en caso de comprobarse la efectiva acción de enjuiciamientos y procesamientos. Es preciso recordar que, ante la CPI, está también por estudiarse el caso Venezuela II, sobre la denuncia del régimen venezolano contra el gobierno de Estados Unidos por presuntos crímenes de lesa humanidad producto de sus sanciones.

En este marco internacional, se plantea que el debate actual de respaldo u oposición al régimen venezolano no responde al clivaje tradicional entre gobiernos de derecha e izquierda, en ocasiones llamados progresistas, sino entre el autoritarismo y la democracia.

3.2. Sanciones individuales

La presencia de militares en funciones de gestión pública, indicada anteriormente, así como su papel de control sobre los llamados "enemigos internos" y en la seguridad ciudadana, se ha reflejado en las sanciones individuales que la comunidad internacional ha iniciado en los últimos años. La ONG Control Ciudadano (2020) ha reportado que, desde 2008, 52 efectivos militares han sido sancionados por diversos actores de la comunidad internacional (Canadá, Estados Unidos, Panamá, Suiza y la UE, entre otros), por supuestos delitos de narcotráfico, violación de derechos humanos, corrupción, blanqueo de capitales, financiamiento al terrorismo y actividades en contra de la democracia.

Las sanciones individuales incluyen a miembros del Ejército, la GNB y la PNB, así como a los ministros de la Defensa; de Relaciones Interiores, Justicia y Paz, y de Electricidad. A diciembre de 2021, de los 11 cargos ministeriales militares, 7 contaban con sanciones individuales (Transparencia Venezuela, 2021). Por su parte, a finales de 2020, 14 de los 36 funcionarios sancionados por la UE eran militares (Control Ciudadano 2020). El 22 de enero de 2021, el Consejo de la UE amplió la "lista roja" de 36 a 55, al incluir a 19 altos funcionarios.

Desde hace varios años, el caso venezolano ha pasado a tener un seguimiento de diversos organismos de la ONU. En septiembre de 2021, el informe de su Misión Internacional Independiente de determinación de los hechos —apoyado por la representación de la UE— puntualizó que en Venezuela no existía independencia en el poder judicial y persistía la impunidad en cuanto a la violación de derechos humanos. En función de ello, se ha propuesto nuevamente la ampliación del trabajo de la Oficina de la Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos.

Tanto el seguimiento de diversos organismos de la ONU como la futura investigación de la CPI tendrán importancia en el contexto de militarización venezolano ya que se prevé que los casos de violaciones de los derechos humanos afectarán a las cadenas de mando.

4. Escenarios

En esta sección planteamos dos interrogantes fundamentales. En primer lugar, cuáles son las posibilidades de una transición desde el autoritarismo actual hacia la democracia; en segundo lugar, cuál es el papel que pueden cumplir los

militares, tomando especialmente en cuenta las valoraciones de la institucionalidad militar sobre lo que puede perder.

Los cuatro escenarios a corto plazo que plantea Alarcón (2021) son: i) autocratización: una mayor concentración del poder en una reducida élite que, según su análisis, tiene un importante componente militar; ii) militarización: la estabilidad y gobernabilidad dependerían de la FANB e implicaría una mayor concentración del poder político en el sector militar y, por lo tanto, un desplazamiento de la élite civil; iii) transición controlada: cambio de actores y reformas controladas desde la élite militar; y iv) transición plena: ruptura y cambios de actores en el poder, cambios institucionales y electorales que conduzcan a la independencia de poderes y a elecciones libres y transparentes.

Alarcón sostiene que en el mediano plazo existen factores que pueden influir sobre la cohesión interna de la Fuerza Armada y sobre su relación con el régimen actual. Y ha señalado que, en una posible transición hacia la democracia, los militares serían un actor clave, ya sea por acción o por omisión. En su análisis de julio de 2021, puntualizó que en ese momento se percibía una mayor cohesión en el alto mando, pero menos entre este y los mandos medios y las bases. Lowenthal (2021: 13 y 14) ha planteado la hipótesis de que "los sectores de la fuerza armada están presionando para que Venezuela mejore su reputación internacional respecto a los derechos humanos y el proceso electoral".

Lowenthal ha subrayado asimismo que un punto fundamental en la transición de un modelo autoritario hacia la democracia sería establecer el control civil sobre los militares, policías y servicios de inteligencia. Esto, aunque no es posible en el corto plazo, debería ser uno de los objetivos, lo cual requiere estrategias frente a las fuerzas irregulares y los grupos paramilitares. También ha puntualizado la importancia del papel de la justicia transicional.

Del análisis de Lowenthal surge una pregunta fundamental de cara al corto plazo: ¿es viable una transición como la planteada en la situación actual? De efectuarse, significaría que el futuro gobierno recuperaría el uso legítimo de la fuerza, y se produciría una reinstitucionalización y profesionalización de las fuerzas de seguridad.

Por su parte, Trinkunas (2021) ha señalado que en un escenario de transición hacia la democracia se buscaría la *accountability* y habría una menor autonomía de los militares. El punto fundamental consistiría en la despolitización de la Fuerza Armada; no obstante, una transición ordenada parece que permitiría su mayor autonomía, como sucedió con el Pacto de Punto Fijo que, en la práctica, no permitió un control civil.

Ante estos escenarios, se estima poco probable una solución a corto plazo para el campo democrático. Por ello, se prevé una mayor autocratización y, de acuerdo con la dinámica económica y social, una mayor militarización para reprimir un creciente descontento social en el marco de la persistente y compleja emergencia humanitaria y una "tercera y hasta cuarta ola" de la COVID-19.

La crisis del liderazgo opositor y el aparente control de las disidencias oficialistas, parecen indicar que se dará continuidad al poder que ejerce la actual élite político-militar. Respecto a los militares, se espera a corto plazo una mayor autonomía y la ampliación de su papel como actor político y económico. Cada vez está más lejos una perspectiva del control civil sobre el sector militar. En este sentido, es poco probable en el corto plazo que se desarrolle un proceso de "desecuritizar" (Tickner, 2020) la seguridad, llevando sus asuntos a un campo político con un manejo democrático.

5. Conclusiones

· El proceso de militarización de la sociedad venezolana puede dividirse en dos etapas. En la primera, entre 2000 y 2013, hay una participación cada vez mayor de miembros de las fuerzas armadas en áreas civiles y el desarrollo de un discurso militarista; en la segunda, entre 2013 y 2021, predomina la cooptación del sector militar para sostener el régimen político. En ella se ha consolidado una élite político-militar.

· En el mandato del presidente Maduro se ha ampliado dicha élite, creándose una relación especial entre militares y civiles que ha llevado a una mayor politización de la institución militar, así como al avance de la securitización. En la actualidad, el régimen subraya el discurso de la "unidad cívico-militar-policial".

· En 2021, la militarización se reflejaba en cuatro indicadores principales: i) participación de militares en las instituciones gubernamentales; ii) partidismo y pérdida de profesionalismo e institucionalidad; iii) el papel de los militares como empresarios, y iv) la militarización de la seguridad ciudadana.

· En el ámbito internacional, cabe señalar dos puntos fundamentales: i) la problemática general del país en dicho entorno, especialmente tras la decisión de la CPI de iniciar una investigación formal sobre presuntos crímenes de lesa hu-

manidad al menos desde 2017; y ii) la vinculación de los militares a la incidencia de las sanciones individuales.

· A corto plazo, se suscitan dos interrogantes fundamentales. En primer término, cuál es la posibilidad de una transición del autoritarismo hacia la democracia y, en segundo lugar, cuál es el papel que pueden cumplir los militares en este escenario.

· La transición hacia la democracia es poco probable a corto plazo. En cambio, se prevé una mayor autocratización y, de acuerdo con la dinámica socioeconómica, una mayor militarización para reprimir el descontento social en el marco de la compleja emergencia humanitaria.

· En el caso venezolano, la perspectiva del control civil sobre el sector militar está cada vez más lejos.

Referencias bibliográficas

Alarcón, B. (2021): *Prospectiva 2021-Semestre II*, Centro de Estudios Políticos y de Gobierno, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello (29 de julio).

Ávila, K. (2021): *Muertes por intervención de la fuerza pública en Venezuela (2016-2019)*, Bogotá, Fundación Friedrich Ebert (junio).

Control Ciudadano (2020): *Militares sancionados por la comunidad internacional*, Caracas (diciembre). Disponible en: https://www.controlciudadano.org/web/wp-content/uploads/Militares-venezolanos-sancionados.pdfhttps://www.controlciudadano.org/web/wp-content/uploads/Militares-venezolanos-sancionados.pdf.

Gil, B., M.E y San Miguel, R. (2022): *El crecimiento de la red de empresas militares en Venezuela. Informe Actualizado. ¿Hacia dónde avanza la FANB?*, 26 de marzo. Disponible en: https://www.controlciudadano.org/sin-categoria/el-crecimiento-de-la-red-de-empresas-militares-en-venezuela-analisis-actualizado-hacia-donde-avanza-la-fanb/.

Jácome, F. (2020): "Venezuela ante la crisis: hegemonía política-militar", *El regreso de los militares a la política,* nº 5, Bogotá, Fundación Friedrich Ebert (noviembre).

Lowenthal, A. (2021): *Venezuela's Elusive Transition: Towards a New Path*, Washington D.C., Wilson Center-Latin American Program.

Lugo Galicia, H. (2021a): "Control y política como represión de Estado", *País Cuartel, La Gran Aldea*, Caracas (23 de agosto). Disponible en: https://paiscuartel.lagranaldea.com/.

— (2021b): "La bota militar en la política", *País Cuartel, La Gran Aldea*, Caracas (23 de agosto). Disponible en: https://paiscuartel.lagranaldea.com/.

Raffalli, J. (2021): "Desprofesionalización de la Fuerza Armada", *País Cuartel, La Gran Alde*a, Caracas (23 de agosto). Disponible en: https://paiscuartel.lagranaldea.com/.

Sutherland, M. (2021): "Venezuela: descontento con el gobierno, nueva derrota opositora", *Nueva Sociedad* (noviembre). Disponible en: https://nuso.org/articulo/Venezuela-maduro-Guaido-elecciones/.

Tickner, A. (2020): *El concepto de la seguridad: aportes críticos*, Bogotá, FESCOL, noviembre.

Transparencia Venezuela (2021): *Presencia militar en el Estado Venezolano,* Caracas (noviembre).

Trinkunas, H. (2021): *Venezuela's Bolivarian Armed Force: Fear and Interest in Face of Political Change*, Washington D.C., Wilson Center-Latin American Program.

UCAB (2021): *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2021*, Caracas. Disponible en: https://www.proyectoencovi.com/encovi-2021.

Wolfermann, G. y Boon, L. (2021): *Compadres ideológicos del chavismo*, Caracas, CONNECTAS (agosto). Disponible en: https://www.connectas.org/especiales/compadres-ideologicos-del-chavismo.

Relatoría
¿Nuevo militarismo civil en América Latina?*

El seminario web "¿Nuevo militarismo civil en América Latina?" organizado por el Grupo de Trabajo (GT) sobre "Militarización y relaciones cívico-militares en América Latina" se llevó a cabo el 21 de abril de 2022, promovido por el área de Estudios y Análisis de la Fundación Carolina. El seminario constó de dos paneles: el primero se centró en los rasgos del nuevo militarismo, indagó en cuestiones conceptuales y metodológicas, y aludió a la influencia de EE.UU., la presencia de China, y la guerra en Ucrania sobre la región latinoamericana. El segundo panel prolongó el debate sobre la evolución de la militarización y el militarismo, y se detuvo en los casos particulares de Venezuela, Colombia, Brasil y México.

Primer panel

En sus palabras introductorias, el director de la Fundación Carolina, José Antonio Sanahuja, explicó que, entre las líneas de investigación de la institución, se encuentra la reflexión sobre el estado de la democracia y la renovación del contrato social como problema compartido en Europa y América Latina. Bajo este marco, la Fundación Carolina impulsó el GT "Relaciones cívico-militares", con el fin de examinar los procesos de militarización de la política en América Latina, profundizar en el debate, y presentar sus resultados en forma de libro como contribución al análisis académico, así como a la toma de decisiones. A continuación intervino Marcos Robledo, coordinador del grupo y profesor de la Universidad de Chile. Su exposición partió de la idea de que la gobernanza global y las democracias están

* Transcripción elaborada por Gabriel Rodríguez Molina en el marco de las prácticas que realizó en la Fundación Carolina durante el segundo cuatrimestre de 2022.

en crisis dada la inestabilidad política y la evolución hacia un orden marcado por graves amenazas a la paz, como se observa con la guerra en Ucrania. Asimismo, subrayó el riesgo que acecha a la defensa de los derechos humanos, al que se añaden otras cuestiones como la crisis climática. De esta forma, el GT analiza la dimensión de esta crisis democrática desde el punto de vista del creciente militarismo y los desafíos políticos que plantea. En concreto, el aumento de la militarización suscita la pregunta sobre si existe o no un nuevo militarismo en la región y el desafío de determinar sus causas y características.

Marcos Robledo recordó que la historia de América Latina se caracteriza por la presencia del militarismo, ya que a lo largo de los siglos XIX y XX fue un fenómeno recurrente. Además, tras el periodo autoritario, se atestiguaron en la región procesos de militarización marcados por la guerra contra las drogas —promovida por EE.UU.—, que dotaron de roles policiales, de seguridad interna, a las fuerzas armadas. Desde entonces se ha producido una expansión gradual de sus prerrogativas, extendiendo sus funciones a otros ámbitos de la seguridad pública, y llegando a ejercer roles no militares. A su vez, actualmente son las propias élites políticas y civiles las que están impulsando los procesos de militarización y securitización, en una dinámica imprevista tras las transiciones a la democracia, que está generando una oleada de liderazgos iliberales.

A escala global, los procesos de militarización están siendo trasversales. Se observan en potencias como EE.UU., pero también en países como Brasil y México. Además, están desarrollándose tanto en Estados con altos niveles de conflictividad interna, como en otros donde hasta ahora no se observaban tendencias de este tipo, como Chile y Argentina. La militarización, pues, se desarrolla con independencia del carácter ideológico de los gobiernos, lo que hace que este fenómeno sea aún más desafiante desde un punto de vista teórico.

Adicionalmente, Marcos Robledo apuntó que la literatura actual sobre relaciones civiles y militares no permite entender adecuadamente los procesos de militarización. Permanece una inercia según la cual estos se conciben bajo el supuesto de que se trata de fenómenos impulsados por militares, cuando ahora no está siendo así. Es cierto que desde las fuerzas armadas hay un interés corporativo en aumentar su influencia, pero en ellas no se encuentra el origen de la militarización presente, que es predominantemente civil. Por ello, cuando los civiles lideran los procesos de militarización hay que analizarlos como algo cualitativamente distintivo.

Ciertamente, existen procesos de militarización legítimos, cuando se activan por instituciones y regímenes democráticos como defensa ante una invasión. En estos casos, la militarización está reglada y constituye un mecanismo para garan-

tizar la continuidad democrática. Pero hay casos de militarización que pueden catalogarse como no democráticos, en tanto derivan en procesos de securitización y naturalización de la excepcionalidad bajo lógicas iliberales.

De hecho, el militarismo —que no es lo mismo que la militarización— es un tipo de securitización iliberal, con fines ideológicos, que puede desembocar en la emergencia de un régimen no democrático. Aquí es cuando el militarismo que se aprecia en la región forma parte de la crisis democrática global, y no es solamente un problema que concierne a la relación civil-militar. En efecto, lo que está ocurriendo es que, pese a las transiciones y procesos de consolidación de la gobernanza democrática y civil, la región está transitando a contextos menos democráticos y más iliberales, con liderazgos políticos que promueven la complicidad de los actores militares. Al mismo tiempo, se percibe una militarización de los discursos, que legitiman el acceso al poder democrático de líderes militaristas.

El desafío consiste en comprender cómo se producen dichos fenómenos, para lo que cabe recurrir a paradigmas alternativos —poscoloniales, decoloniales y feministas—, que señalan cómo la teoría liberal no capta el hecho de que el militarismo y la securitización están apareciendo en el seno de las democracias bajo formas de violencias que se han naturalizado e invisibilizado.

Arlene Tickner, profesora titular en la Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos de la Universidad de Bogotá, tomó posteriormente la palabra, planteando la necesidad de definir correctamente los conceptos antes de visualizar las estrategias para atender a los problemas que aquejan a la región. El análisis conceptual de la militarización y el militarismo, desde un enfoque crítico, debe tener en cuenta cómo los discursos crean realidades, dotando de sentido a las estrategias de seguridad. De hecho, las amenazas a la seguridad no existen *per se*, sino que se hacen inteligibles mediante las prácticas discursivas de los Estados.

La ponente comentó que enfoques como el feminismo, el posestructuralismo y el poscolonialismo han examinado los vínculos existentes entre la seguridad, el militarismo y los procesos de militarización. Dichos paradigmas tienen presente que las políticas de excepción se han vuelto la norma, también en las democracias, lo que tiene implicaciones en términos de violencia y discriminación generalizada, racializada y basada en la clase social. En Latinoamérica o el Sur Global, tales fenómenos se han explicado más a partir de la debilidad institucional de sus países, o de los legados autoritarios; sin embargo, el análisis de la normalización del militarismo y la militarización ha de complementarse con otras miradas.

En este sentido, Tickner conceptualizó el militarismo como aquella ideología que naturaliza la guerra y el conflicto en la vida humana, y donde la acción cas-

trense se proyecta hacia distintas esferas de la vida civil. Bajo el prisma del feminismo, se trata de ideas arraigadas en el patriarcado, que priorizan atributos y conductas asociados a la masculinidad. Por extensión, la militarización está relacionada con aquellos procesos sociopolíticos en los que el militarismo, como ideología, se arraiga en la sociedad, por medio de cambios sutiles que frecuentemente pasan desapercibidos pese a que lleven a la reproducción del militarismo.

Por otro lado, es preciso explicar cómo en las democracias contemporáneas los "estados de excepción" se han tornado normales, dando lugar a la ampliación de temas y actores considerados como amenazas a la seguridad, así como al desarrollo de prácticas de control que se basan en el género, la raza, la clase, etc. Así, en las regiones del Sur Global se aprecia una tendencia a acudir al militarismo como excepción que se normaliza para ocultar la precariedad institucional del Estado. Ello conduce a la aceptación social, o incluso a la demanda social, para que se empleen medios militares en la gestión de los asuntos públicos. De este modo, son las propias sociedades las que impulsan la militarización del Estado, estrechando institucionalmente la interrelación entre la esfera civil y la militar, que ya no cabe entender de forma separada en tanto se generan lógicas de interdependencia.

Así es como la ideología del militarismo, que origina los procesos de militarización, se reproduce en la cotidianidad, y no solo afecta al plano macrosocial. No basta, pues, con adoptar políticas públicas que buscan desmilitarizar la seguridad u otros ámbitos de la vida política, económica y social. Si se atiende a los niveles micro en los que también se desarrollan las dinámicas militaristas es muy difícil diseñar políticas públicas que desmonten dichas lógicas.

Una mirada más crítica exige abordar el militarismo y la militarización de modo que visibilice y desmonte la forma en que valores militares se celebran tanto a escala social, como política y cultural. Es necesario comprender su articulación con distintas mentalidades masculinizadas y racializadas, y diseñar herramientas conceptuales y prácticas efectivas para resistir esta agenda. El punto de partida consistiría en ilustrar la forma en que funcionan estas lógicas y cómo construyen realidades que se tornan inteligibles. En suma, seguridad, militarismo y militarización han de pensarse conjuntamente puesto que, cuando se habla de securitización, a menudo se hace sin tener presente en qué consiste, y cuáles son sus vínculos y arraigos en la ideología del militarismo y la relación con la militarización.

Adicionalmente, Tickner apuntó a la necesidad de constatar cómo fenómenos generales —guerra contra el terrorismo, pandemia de COVID-19, etc.—

adquieren rasgos particulares en función de factores locales que pueden favorecer la resolución de los problemas por medio de la militarización. No obstante, en muchas ocasiones los análisis no tienen en cuenta dichas particularidades locales. En consecuencia, debería examinarse la inserción local de los procesos macro-securitizaciones, de acuerdo con categorías que tienen su particular vernaculización.

Por último, la ponente insistió en propugnar concepciones de abajo-arriba, basadas en las vivencias sobre seguridad, militarización y militarismo experimentadas por grupos marginados, a partir de las cuales poder afrontar los conflictos y atender de forma alternativa la gestión de los fenómenos sociopolíticos que ocasionan. El estatocentrismo con el que se suelen enfocar estos sucesos constituye un obstáculo para construir dichos enfoques alternativos.

A propósito de estos asuntos, Marcos Robledo insistió en la relevancia de que la modificación de la conversación conceptual repercuta en la definición de las agendas. Las ontologías propias del periodo posautoritario son muy diferentes a las que definen el debate actual, y los análisis han de visibilizar las violencias implícitas, naturalizadas, o no cuestionadas hasta ahora (contra los pueblos originarios, las mujeres, las minorías racializadas, etc.). Se trata además de una cuestión que rebasa el conflicto de oligarquías *versus* bases, dado que históricamente las izquierdas tampoco se han hecho cargo de estas violencias; violencias que, por lo demás, pueden extenderse en el futuro habida cuenta del escenario de rivalidad geopolítica y disputa hegemónica, propicio para legitimar el uso de la fuerza. Asimismo, Francisco J. Verdes-Montenegro, investigador de la Fundación Carolina, enfatizó en la lectura de la militarización como institucionalización de la securitización, recordando que en la literatura sobre securitización la adopción de estrategias militarizadas es prácticamente una consecuencia automática.

Seguidamente Adam Isacson, director para Veeduría de Defensa en la Oficina de Washington para América Latina (WOLA), se centró en el papel que juegan las fuerzas armadas estadounidenses en la región. Inicialmente, señaló cómo dentro de EE.UU. está prohibido desde 1878 el uso interno de las fuerzas armadas, y solo se admite en casos de emergencia. No obstante, en su política exterior hacia Latinoamérica la realidad es distinta: EE.UU. ha alentado a los Estados de la región a emplear a sus militares en funciones internas, por medio de programas de ayuda, transmisión de valores, etc. Este proceso ha pasado por cinco etapas: i) la Guerra Fría, en la que hubo una intensa presencia militar interna; ii) la guerra antidrogas, en la que la militarización solo se enfocó en algunos

países; iii) la guerra contra el terrorismo, con efectos mínimos en Latinoamérica porque Al Qaeda e ISIS no estaban tan presentes en la región; iv) el gobierno de Obama, en el que se desarrolló un enfoque más disperso contra el crimen organizado trasnacional y sus redes en la región, y v) la actualidad, en la que el regreso a la rivalidad entre grandes potencias (China y, en menor grado, Rusia), implica de nuevo el interés por influir al interior de los Estados de la región.

Entre la primera y la última fase hubo una reducción estadounidense de la ayuda militar, especialmente la que alentaba el uso de militares para funciones internas. En 1996 se prohibió la ayuda a unidades militares y a policías que hubiesen cometido impunemente abusos contra los derechos humanos. Posteriormente se agregaron condicionamientos específicos a las ayudas a Colombia, México y a países centroamericanos. El ponente también recordó que entonces muchos líderes de izquierda, como Hugo Chávez, redujeron su cooperación militar con EE.UU.

Asimismo, durante el gobierno de Obama, el Departamento de Defensa tomó conciencia de los perjuicios ocasionados en las relaciones cívico-militares por los programas militares desplegados en la región. Durante esta etapa, la actividad del Comando Sur se centró en zonas de ríos, costas y fronteras, y no tanto en espacios donde hubiese población civil. Además, durante la década de 2010, su presupuesto disminuyó aproximadamente un 20%. Posteriormente, en el gobierno de Donald Trump se mantuvo la caída del presupuesto militar, dada su política aislacionista. Ciertamente, bajo este mandato los militares de la región sí incrementaron su presencia interna, pero ante todo debido a la iniciativa de sus propios líderes populistas. Andrés Manuel López Obrador (AMLO) ejemplifica este fenómeno, puesto que creó 27 nuevas funciones internas militares. En este contexto, se apreció asimismo un aumento de medidas de mano dura en Centroamérica, con un mayor uso de fuerzas antidisturbios y donde se apeló a los generales en busca de apoyo político.

En la actualidad se ha acrecentado la posibilidad de la vuelta de la presencia estadounidense, alentando misiones militares internas y no tradicionales en la región, en vistas a contrarrestar la presencia de China, Rusia o Irán. Ya en la Estrategia Nacional de Defensa de 2018, el gobierno estadounidense decidió disminuir el foco en la guerra antiterrorista y centrarse, entro otros aspectos, en la rivalidad con China. Actualmente, afirmó Isacson, la situación no es crítica, pero la pretensión de obstaculizar el acceso de China y demás potencias a la región podría significar un acercamiento de EE.UU. a las fuerzas latinoamericanas para asegurarse que sigan siendo el socio militar de confianza. Y ello, como ocurrió en la

Guerra Fría, podría llevar a EE.UU. a suavizar su rechazo ante los autoritarismos en América Latina. De hecho, según algunos analistas, distanciarse de regímenes iliberales como el de Bukele o Giammattei, supondría crear un vacío que podría ser ocupado por China o Rusia. Por su parte, los líderes autoritarios en la región son conscientes de que pueden aliviar la presión de Washington acercándose a Beijing. Así las cosas, tanto republicanos como algunos demócratas moderados están comenzando a utilizar la distinción entre "dictaduras buenas" y "dictaduras malas".

A esto se suma la adopción por parte de algunos gobiernos del continente de la doctrina de la "guerra híbrida" o "de zona gris". Bajo esta doctrina, muchos líderes latinoamericanos buscan deslegitimar las protestas sociales sosteniendo que están inspiradas por *fake news* diseñadas desde Rusia, China y Venezuela, y afirmando que estos movimientos están financiados o dirigidos desde Moscú, Caracas o La Habana. Así, por ejemplo, el expresidente Uribe habló de la existencia de una "red fantasma" en la que estarían operando distintos movimientos de izquierda para tumbar a todos los sistemas actuales. Y, por su parte, el ministro de Defensa colombiano calificó el "paro nacional" de 2021 como terrorismo de baja intensidad. Estas consideraciones pretenden reducir la capacidad de agencia de los movimientos sociales y deslegitimar sus reclamos. Además, tomar a los manifestantes y activistas como insurgentes abre la puerta a doctrinas de seguridad que dotan a las fuerzas militares de funciones internas, de espionaje y seguimiento de ciudadanos. No obstante, recurrir a militares entrenados en combate para gestionar este tipo de protestas no hace sino agravar y escalar sus riesgos.

Ante ello, EE.UU. debería confiar en las sociedades civiles de la región, en tanto justamente sus movimientos sociales constituyen un bastión contra el autoritarismo. A su vez, es importante que las relaciones entre EE.UU. y los países latinoamericanos que atañen a la seguridad contemplen vínculos, no solo entre militares, sino entre fiscalías, jueces, ONG, comisiones parlamentarias, etc. El establecimiento de este tipo de diálogos contribuiría a garantizar un tratamiento democrático de la materia.

Pasando finalmente al análisis del impacto de la guerra en Ucrania, Isacson señaló que en EE.UU. la invasión rusa se interpreta casi en una lógica de nueva Guerra Fría, lo que ha hecho que China pase a un segundo plano. Por su parte, la reacción en los países de Latinoamérica se refleja en las votaciones que condenan o no las acciones rusas (o bien se abstienen) en las instituciones internacionales. Ahora bien, quizá resulte de mayor interés constatar la división que a menudo se produce entre las presidencias y sus cancillerías; de este modo, el Comando Sur observa que, por ejemplo, los militares salvadoreños son mucho más institucio-

nalistas que su presidente, al igual que en Brasil (en abril de 2022, cuando el presidente era Jair Bolsonaro).

Segundo panel

Francine Jácome, directora del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos, abrió el segundo tramo del seminario, centrándose en el caso de Venezuela, un ejemplo a su juicio de militarismo impulsado desde una élite política y civil. Según la ponente, el caso de Venezuela responde a un proceso que se divide en dos etapas: i) desde el año 2000 a 2012, con una participación de los militares cada vez más amplia en áreas civiles y el desarrollo de un discurso militarista, dando pie a la inclusión de una alianza cívico-militar en la Constitución de 1999; ii) a partir de 2013, etapa caracterizada por la cooptación de los militares para sostener un régimen civil. Además, es importante señalar que esta alianza se ha ampliado como unión cívico-militar-policial. En la situación actual, apuntó Jácome, la pobreza despunta como el rasgo social más notorio, alcanzando al 94,2% de la población, según la Encuesta de Condiciones de Vida de 2021 elaborada por diferentes universidades del país. Este escenario asimismo explica el fenómeno migratorio, cifrado según Naciones Unidas en una emigración de más de 6 millones de personas venezolanas.

Volviendo al proceso de militarización, la ponente se centró en la elevada participación de los militares en las instituciones gubernamentales. Así, en diciembre de 2021, 11 de los 34 miembros del gabinete del Gobierno Nacional eran militares, ocupando ministerios tan relevantes como el de Defensa o el de Interior, Justicia y Paz, a cargo de los servicios de inteligencia y la represión. A su vez, aludió al partidismo y a la pérdida de profesionalismo e institucionalidad de las fuerzas armadas, patente en la citada cooptación política de altos mandos militares y en el papel asignado a la Milicia Nacional Bolivariana; la mayoría de los integrantes de las milicias creadas en 2008 son miembros del partido de gobierno. En paralelo, la influencia y control político a escala de las comunidades se produce por medio de la figura de los Consejos Comunales, que reúnen a militantes del partido. Como los miembros de la milicia bolivariana —miembros del partido— viven en sectores populares, el control dentro de las comunidades queda garantizado.

Igualmente, Jácome destacó el papel que juegan los militares como actores económicos. Según Transparencia Internacional, el 24% de las 925 empresas propiedad del Estado pertenecen al Ministerio de la Defensa. Además, hasta 2020 los militares ocuparon puestos principales en la gestión de Petróleos de Venezuela

(PDVSA), y contaron con empresas propias en la industria minera, la petrolífera y la del gas. Por último, otro elemento importante lo refleja la creación en 2021 de un Consejo Militar, Científico y Tecnológico que ha impulsado más de 100 proyectos, en los que empresas militares han suscrito acuerdos de cooperación con China, Rusia, Irán y Cuba. En lo que respecta a la seguridad ciudadana, predomina una concepción militarista. Así, se han creado unidades policiales con un enfoque totalmente militar, mientras las fuerzas armadas han ido adoptando roles policiales, como ilustra la Guardia Nacional: un órgano de las fuerzas armadas dedicado al control de la seguridad ciudadana y la represión.

Tras presentar este panorama, Jácome se refirió a su repercusión internacional, aludiendo a las investigaciones de la Corte Penal Internacional sobre presuntos crímenes de lesa humanidad cometidos a partir de 2007, y a la apertura en Caracas de una sede de la Corte Penal Internacional que se suma a la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos. A la fecha del seminario, varios miembros de la cúpula militar ya habían sido objeto de sanciones individuales por denuncias de violación de derechos humanos, narcotráfico y lavado de dinero. A ello se agregan las actividades delictivas cometidas por militares —cobro de vacunas, contrabando de gasolina, etc.— en virtud de una corrupción que no solo ejercen los funcionarios de bajo rango, sino también los altos mandos, lo que muestra en Venezuela la falsedad de la supuesta honestidad y eficiencia de los militares. Jácome subrayó la opacidad informativa de Venezuela, recordando el secretismo existente en torno a temáticas militares. Con todo, a partir de la información recabada por parte de funcionarios militares y exmilitares en el exilio, cabe afirmar que hay una relevante influencia cubana en las fuerzas armadas, aunque no se puedan aportar números.

Por último, la ponente se detuvo en los cuatro posibles escenarios que se abren en el futuro, según la prospectiva elaborada por Benigno Alarcón: i) una continuidad del autoritarismo mediante una autocratización del régimen, ii) una profundización de la militarización, iii) una transición controlada hacia la democracia y iv) una transición plena. En este último escenario, por su parte, cabe preguntarse sobre el papel de los militares: podría detonarse un conflicto entre grupos "revolucionarios" y "reformistas"; un quiebre entre grupos predominantemente civiles y grupos predominantemente militares; una fractura interna de las fuerzas armadas y policiales que condujese a un enfrentamiento violento; o bien una fractura que finalmente no fuese violenta debido a los costes que tendría para la institución.

A continuación, tomó la palabra Inge Valencia, profesora en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad ICESI, quien presentó el caso co-

lombiano. Este país se caracteriza por ser la democracia más estable en la región al no haber sufrido dictaduras durante la segunda mitad del siglo XX. En cambio, Colombia ha padecido un conflicto armado durante más de 50 años, con 9 millones de víctimas, propiciando la existencia de múltiples actores armados que han fortalecido la presencia de militarismo en el país. En consecuencia, las fuerzas militares han acaparado mucho poder en su vida social y política. En particular, las políticas de seguridad se han caracterizado por apuestas de mano dura para afrontar los problemas de inseguridad y la persistencia del conflicto, dando lugar al desdibujamiento de fronteras entre la seguridad ciudadana y la seguridad nacional.

En todo caso, y pese a la existencia de esta tradición militarista, la ponente afirmó que la militarización y el militarismo aumentaron todavía más durante el gobierno de Iván Duque, en paralelo al debilitamiento de la implementación del Acuerdo de Paz y el estallido social del paro nacional. Ciertamente, desde 1999 se venía observando una incrustación del militarismo con el Plan Colombia, que reforzó el rol de las fuerzas militares, y estrechó la cooperación militar con EE.UU. En un inicio, este plan constituía un programa de guerra contra las drogas; sin embargo, se convirtió en una apuesta contrainsurgente que sentó las bases de la "política de seguridad democrática" implementada por Álvaro Uribe. El expresidente elaboró así un discurso en el que el Estado tenía que recuperar y controlar territorios no solo mediante el aparato judicial, sino con el concurso de las fuerzas públicas. De esta forma, las instituciones políticas asumieron el discurso de "ganar la guerra", que implicó el aumento del gasto militar durante 10 años; ello fortaleció al ejército y también generó una policía militarizada.

A su vez, continuó Valencia, durante estos años la sociedad civil interiorizó la idea de que el país estaba en guerra y que el uso de la violencia era legítimo. Se aprecia, en este sentido, cómo la militarización comportó una ampliación de la capacidad de las fuerzas militares, así como la incrustación de la ideología militarista en la sociedad, que persistió en Colombia incluso en el periodo que llevó al Acuerdo de Paz en el gobierno de Juan Manuel Santos. Es cierto que, en esta etapa, hubo un descenso en las tasas de homicidios gracias a los programas de desarrollo de enfoque territorial, surgidos del acuerdo, y al intento por resolver el vínculo entre el conflicto y el narcotráfico con el programa nacional de sustitución de cultivos ilícitos.

No obstante, con la posterior llegada de Iván Duque al poder, dichos programas quedaron debilitados y se atestiguó una remilitarización territorial y la ralentización de la implementación del Acuerdo de Paz. Duque retomó el enfoque de la "seguridad democrática" de Uribe, haciendo de nuevo presentes a las fuer-

zas militares en los territorios, con resultados desafortunados: durante su gobierno se recrudeció la violencia, y el número de líderes y lideresas asesinados ascendió a más de 1.350.

Además, la irrupción de la pandemia también reforzó el proceso de militarización. Así, tras la declaración inicial del estado de excepción y de emergencia, que se prolongó más de dos años, los gobiernos subnacionales quedaron supeditados a las decisiones del ejecutivo, cuyo poder se concentró en la figura presidencial. Ello, además de la restricción de las libertades individuales, supuso un empoderamiento de las fuerzas policiales y militares, a cargo de controlar el cumplimiento de las medidas de confinamiento, pero también de gestionar las políticas sanitarias y de infraestructura. Dicho escenario dio pie a una clara extralimitación de sus funciones, al punto de que incurrieron en violaciones de los derechos humanos.

La situación se exacerbó con las protestas sociales de 2021, motivadas por el descontento ante el plan de reforma tributaria, dada la vulnerabilidad y precariedad económica. La presentación de esta medida, además, coincidió con la publicación por parte del Departamento Nacional de Estadística de las primeras cifras del impacto de la pandemia, que reflejaban que el 42% de la población se encontraba en situación de pobreza. Todo ello, sumado al recuerdo de las movilizaciones de finales de 2019, generó un proceso de protestas —el estallido—, al que el gobierno respondió con una política de contención agresiva, fuertemente militarizada, que de hecho violó derechos humamos. Este recurso a la mano dura y el incremento consecuente de la militarización, incentivó a su vez el uso de la violencia por parte de civiles, propiciando procesos de privatización de la violencia.

Finalmente, Inge Valencia, sin dejar de reconocer el escenario tensionado y de polarización que vive Colombia, pronosticó que, con Gustavo Petro como presidente, el gobierno podría tener dificultades en gestionar sus relaciones con unas fuerzas militares muy fortalecidas tras el gobierno de Duque. E, igualmente, se habrá de asumir el reto de desincrustar la "ideología militarista" de la sociedad.

Posteriormente tomó la palabra Lisa Sánchez, directora de México Unido Contra la Delincuencia. Su ponencia se centró en el proceso de militarización impulsado por el gobierno mexicano, el cual —pese a autodenominarse de izquierda—, ha favorecido la mayor expansión militar de los últimos años, con una creciente presencia de militares en áreas de seguridad pública De este modo, si bien la militarización no es un fenómeno nuevo en el país, se ha acelerado de manera exponencial, institucionalizándose con gran vigor a costa del orden constitucional.

Históricamente, recordó Sánchez, la instrumentalización de la lógica securitaria surge en los años cuarenta del siglo XX, y reaparece en la década de 1970

para combatir el narcotráfico y el crimen organizado trasnacional. En estos ámbitos, los civiles se ven gradualmente desplazados tanto de la organización operativa como del diseño estratégico y la toma de decisiones. Esta militarización de la seguridad fue funcional a un régimen autoritario que tuvo a los militares como una parte fundamental del sistema político, resultando útil para controlar los movimientos subversivos y garantizar la gobernabilidad territorial. En este sentido, las fuerzas armadas mexicanas nunca han sido un mero actor apolítico, sino una columna fundamental del Estado, bajo una subordinación al poder civil sujeta a la negociación de privilegios, en una dinámica que se prolongó tras la transición democrática.

La militarización de la seguridad pública amparada por dicho combate al narcotráfico —los narcóticos dejaron de constituir solo un asunto de sanitario en los años cuarenta y pasaron a formar parte de la agenda de seguridad y justicia— se acentuó a partir de 1995, cuando empezaron a nombrarse a militares en agencias de inteligencia civil y en agencias policiales tanto a nivel local como federal; incluso se integraron en instituciones de procuración de justicia. Desde entonces el país ha asistido a una revigorización de la retórica de lucha contra el tráfico internacional de las drogas y el crimen organizado trasnacional, y a una exaltación de las acciones en las que participan los militares. Además, se han venido normalizando acciones no sujetas a la rendición de cuentas ante el poder legislativo o judicial —en las que se especifiquen objetivos, duración, espacios geográficos y métricas de evaluación—, cuando los militares actúan en operativos contra la delincuencia organizada.

Asimismo, la ponente recordó la condición de democracia imperfecta de un país que, pese las alternancias en los gobiernos, carece de suficientes instituciones. A esto se suma la crisis de confianza, representación y legitimidad que tienen los actores políticos tradicionales ante la ciudadanía. De hecho, han sido los partidos políticos y los servidores públicos de los gobiernos civiles quienes han permitido la construcción de discursos que justifican la expansión militar, apelando a nociones como la eficiencia, la austeridad, el nacionalismo, la soberanía, la incorruptibilidad de las instituciones castrenses y la incapacidad de las autoridades civiles para resolver los problemas que aquejan a la ciudadanía.

Desde 2012 el número de funciones de gobierno civil trasferidas a instituciones castrenses asciende a 227, pero ha sido durante el gobierno de AMLO cuando más tareas y responsabilidades se han asignado fuera del sector seguridad. Con su llegada al poder, el presidente amplió las funciones de las fuerzas armadas a cambio de que estas colaborasen de forma más activa en la instrumentación del plan de gobierno. Aproximadamente el 53% de las 227 funciones se han asignado

desde 2018, incluyendo responsabilidades en comercio exterior, control de puertos, distribución de bienes y servicios públicos, el plan nacional de vacunación contra la COVID-19, e incluso asuntos de educación en bachilleratos militarizados. En este sentido, resulta preocupante la independencia presupuestaria que han adquirido en áreas como la construcción de obra pública; la explotación de infraestructuras estratégicas (como el tren maya o los aeropuertos); y gracias a la reactivación y creación de nuevas empresas militares.

Además de estas asignaciones, destaca el proyecto de reforma constitucional para que la Guardia Nacional —una corporación de orden civil, aunque de facto funciona como la tercera columna armada de la Secretaría de la Defensa Nacional—, se transfiera formalmente de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana a dicha Secretaría. De esta forma, la Secretaría de la Defensa pasaría a ser la segunda cartera más importante en términos presupuestarios del Gobierno federal, solo por debajo de la Secretaría de Educación.

Esta tesitura, de mayor número de funciones asignadas y más competencias para actuar en el marco estatal, no solo hace de las fuerzas armadas un actor más autónomo, sino con mayor influencia en la toma de decisiones. Esto conlleva cambios sustantivos en los equilibrios de las relaciones cívico-militares, pero también de erosión del Estado de derecho, y de aminoramiento de la representación popular sobre la asignación presupuestal.

De hecho, este proceso de militarización de la vida pública más allá de la esfera de la seguridad implica la pérdida de la capacidad por parte de los actores políticos tradicionales para gestionar la conflictividad y las violencias en México, así como la normalización de la excepción y la popularización del militarismo como ideología. Como resultado se constata un crecimiento explosivo de la violencia homicida; del número de organizaciones y células delincuenciales que actúan como brazos armados en conflictos de baja intensidad; la persistencia de economías ilícitas y otras actividades altamente violentas; y la extensión de las redes de criminalidad, donde la delincuencia se funde con la autoridad.

Por último, para afrontar estos problemas, Lisa Sanchez sostuvo que se requiere partir de un marco analítico más complejo que el tradicional: tal y como se expuso en el primer panel, deben repensarse las bases decoloniales, de raza, y de crisis del sistema liberal que afectan a la materia, y, a su vez, no cabe dar por evidente la separación entre el ámbito civil y el militar, no solo desde un punto de vista conceptual sino también jurídico e institucional, particularmente en el caso de México. El reto es enorme puesto que el empoderamiento de los militares quedó claro en el apoyo de sus altos mandos al presidente ante la consulta de re-

vocación del mandato; por la consolidación de su presencia en el sistema político; y por la propia militarización de la sociedad civil que sigue elogiando los valores castrenses, y creyendo que el recurso a los militares es, en última instancia, la mejor la forma para gestionar los conflictos.

La última ponencia, centrada en el caso brasileño, corrió a cargo de Francisco J. Verdes-Montenegro, y Tamires A. Ferreira, pofesora de la Universidade Estadual Paulista en Brasil. El foco de la intervención se puso en el intervalo de mayo de 2020 a marzo de 2021, periodo en el que el general Pazuello estuvo al frente del Ministerio de Salud en el gobierno de Bolsonaro. El análisis partió de la comprensión de las novedades que apareja la actual militarización en América Latina respecto de las anteriores. Entre sus rasgos característicos se cuenta el manejo de un discurso que asocia a las fuerzas armadas con la efectividad, con una gestión tecnocrática y con el supuesto "honestismo" en sus conductas; ello, en un contexto de fuerte desafección ciudadana hacia la política, los partidos y los parlamentos en buena parte de los países de la región.

Dichas particularidades son evidentes en el gobierno de Bolsonaro, cuyo vicepresidente, el general Hamilton Mourão afirmó que: "los militares que fueron llamados a trabajar en el gobierno [...] como profesionales competentes del Estado, en el esfuerzo de racionalización, efectividad y moralización de la administración pública, en favor de la elevación país", destacan por sus virtudes de: "lealtad, probidad y mayor competencia técnica". Este discurso justificaba la ampliación de sus funciones, no solo en el ámbito de la defensa, sino también en competencias civiles, empezando por las sanitarias en plena pandemia. En este sentido, precisamente, la designación del general Pazuello como ministro de Salud, y su posterior salida, coinciden con dos crisis políticas que sufre Bolsonaro. La primera fue fruto de sus desavenencias a raíz de la pandemia con los ministros de Salud previos, civiles. Cabe recordar que Bolsonaro fue uno de los pocos líderes internacionales que se caracterizó por ningunear los consensos científicos de los especialistas y de organismos de referencia, como la Organización Mundial de la Salud (OMS). El entonces ministro, Luiz Henrique Mandetta, cuyo prestigio estaba aumentando, terminó por renunciar dadas las tensiones generadas entre ambos. El sucesor de Mandetta, Nelson Teich, apenas duró unas semanas y abrió las puertas a la llegada de Pazuello. La segunda crisis, que termina con el mandato de Pazuello, también afecta a la cúpula militar brasileña. Se trató de un fenómeno histórico en el cual, por primera vez, dimitieron tanto el ministro de Defensa como tres altos mandos, debido a las discrepancias por cómo Bolsonaro estaba instrumentalizando a las fuerzas armadas.

El núcleo del análisis se centró en la gestión de la pandemia durante el mandato del general Pazuello a la luz del discurso de la eficacia y honestidad militarista. Tras la buena gestión de Mandetta, la llegada del general al Ministerio de Salud se vio marcada por decisiones erradas. Durante su gestión se activó una sobreproducción de cloroquina, a cargo de las fuerzas armadas. Esta sustancia fue la que el gobierno decidió utilizar para el tratamiento precoz del virus, pese a su bajísima efectividad, y a que la OMS no lo recomendaba. Al mismo tiempo, se defendió la idea de la "inmunidad de rebaño", lo que hizo que se retrasase la compra vacunas, de modo que las primeras vacunas tan solo empezaron a aplicarse en enero de 2021. Además, su compra estuvo vinculada a casos de corrupción y desavenencias diplomáticas con China. A ello se sumó la crisis de la falta de oxígeno en los hospitales de Manaos, que no pudo suministrarse a personas con insuficiencias respiratorias por COVID-19, causando una considerable cantidad de muertes. Debido a las cuestiones señaladas, se produjo un descenso en la aprobación del desempeño del Ministerio de Salud. Más aún, tras la salida del general, en Brasil se formó una comisión parlamentaria de investigación para determinar lo ocurrido durante su gestión, que acabó imputando a Pazuello por crímenes de epidemia con resultado de muerte, uso irregular de fondos públicos, prevaricación, comunicación falsa y delitos de lesa humanidad.

No obstante, no por ello la militarización se detuvo y el presidente Bolsonaro continuó instrumentalizando a las fuerzas armadas para fines políticos y personales, y hablando de ellas en términos patrimonialistas: "su ejército", "sus fuerzas armadas". Con todo, una parte de los líderes militares no aceptaron esta instrumentalización, como el general Azevedo e Silva, de Defensa, y otros tres jefes de las fuerzas armadas. La politización siguió evidenciándose con el nombramiento del nuevo ministro de Defensa, que reemplazó a Azevedo: el general Walter Braga Netto, que además fue designado candidato a vicepresidente en las elecciones de 2022. Pazuello, por su parte, pese a que abandonó su cargo el 23 de mayo de 2021, continuó próximo al presidente, participando incluso en un acto político con él en Río de Janeiro, algo incompatible con su condición de personal en activo en las fuerzas armadas.

Este proceso de militarización civil en Brasil, de inserción de las fuerzas armadas en cuestiones civiles, podría generar costes en la valoración de las fuerzas armadas por parte de la opinión pública (la securitización, vinculada al empleo de mayores recursos para afrontar la pandemia, resultó menos pronunciada debido al negacionismo del gobierno). En tiempos de la dictadura militar, las fuerzas armadas eran percibidas como una institución moral, efectiva, incorruptible, pero

dicha visión quedó alterada durante el gobierno de Bolsonaro. La incógnita radica en cómo evolucionará esta expansión de la presencia de las fuerzas armadas en cuestiones no militares, y en la consolidación del cambio de su imagen, pasando de ser vistas como guardianes de la honestidad y la efectividad, a fuerzas politizadas cuya gestión es ineficiente.

A este respecto, Verdes-Montenegro se detuvo por último en ponderar el giro que podría producirse en la presidencia de Lula, desmilitarizando la administración. Ahora bien, asimismo indicó que en anteriores gobiernos del Partido de los Trabajadores también se constataron fenómenos de militarización, además de que todo proceso de desmilitarización resulta costoso y lento. Por añadidura, recordó, los fenómenos de militarización, de acuerdo con todos los análisis expuestos, no se reducen a factores ideológicos.

Relación de autores/as

Gerardo Álvarez

Pasante en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), elaborando su tesis de grado sobre la regulación de la seguridad ciudadana en la Constitución de la Ciudad de México. Trabaja en México Unido Contra la Delincuencia (MUCD), organización de la sociedad civil con 25 años de experiencia en materia de seguridad ciudadana, justicia y paz, en actividades de análisis y documentación en materia de seguridad pública, política de drogas, militarización y control de armas. También se ha dedicado al litigio constitucional y administrativo relacionado con la defensa de derechos humanos. Por un breve periodo hizo consultoría y litigio en materia de Derecho constitucional, administrativo y de propiedad industrial para un despacho privado de la Ciudad de México.

Tamires A. Ferreira Souza

Doctora en Relaciones Internacionales por el Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP y PUC-SP). Máster en Estudios Estratégicos Internacionales por la Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidade Estudual Paulista. Investigadora del Grupo de Estudios de Defensa y Seguridad Internacional (GEDES). Coordinadora y profesora de Grado en Relaciones Internacionales de la Universidad de Ribeirão Preto, entre 2018 y 2021. Investigadora visitante en el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI-UCM) y becaria CAPES del Programa de Doctorado Sandwich en el Extranjero, en el periodo de 2017-2018. Gerente ejecutiva y becaria del Proyecto Pro-Defensa 3 (CAPES y Ministerio de Defensa de Brasil), de 2015 hasta 2018. Asesora técnica en proyectos de educación a distancia en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Adam Isacson

Director del Programa para Veeduría de Defensa de la Oficina de Washington para América Latina (WOLA). Monitorea la cooperación de Estados Unidos con las fuerzas de seguridad de América Latina, así como otras tendencias de seguridad. Ha producido más de 250 publicaciones, artículos, capítulos de libros y memorandos de política a lo largo de su carrera. Antes de llegar a WOLA en 2010, Isacson trabajó en la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano en Costa Rica, y el Center for International Policy en Washington. Máster en Relaciones Internacionales por la Universidad de Yale.

Francine Jácome

Antropóloga. Directora ejecutiva del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos-Invesp. Participa en la Red Latinoamericana de Seguridad Incluyente y Sostenible. Su última publicación sobre este tema es: *Militarismo y militarización: el caso venezolano* (2022). Miembro del Consejo Directivo de la Red Venezolana de OSC-Sinergia, actualmente forma parte de su iniciativa Alianza para el Desarrollo. Desde 2020 es directora general del proyecto "Cambio Climático, gestión de agua, enfermedades de origen hídricas: El papel de las autoridades locales y las organizaciones de la sociedad civil". Desde julio de 2022, participa en el Grupo Binacional Colombia-Venezuela del ILDIS/FES-Venezuela.

Laura Marcela Moreno

Socióloga, antropóloga y magister en Estudios Sociales y Políticos de la Universidad Icesi. En la actualidad forma parte del equipo interdisciplinar de Unidades Móviles del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar que realiza acompañamiento psicosocial a población víctima del conflicto armado.

Marcos Robledo Hoecker

Graduado en la Escuela de Periodismo de la Universidad de Chile. Master of Arts in National Security Affairs, Naval Postgraduate School, California. Entre 1998 y 2005 fue jefe del Comité Asesor de la ministra de Defensa Nacional de Chile. Entre 2006 y 2010, se desempeñó como asesor de Política Exterior y Defensa de la presidenta Michelle Bachelet, quien lo designó en enero de 2014

como subsecretario de Defensa, cargo que ejerció hasta marzo de 2018. Actualmente es profesor de la Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile, consultor y asesor de la Red Latinoamericana de Seguridad Inclusiva y Sostenible de la Fundación Friedrich Ebert (FES).

Lisa Sánchez

Maestra en Gestión Pública y Gobernanza por la London School of Economics, maestra en Ciencia Política por la Universidad de La Sorbona y licenciada en Relaciones Internacionales por el Tecnológico de Monterrey y el Instituto de Estudios Políticos de París. Es directora general de México Unido Contra la Delincuencia. Anteriormente, trabajó para la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de Estados Americanos (OEA) y se ha desempeñado como asesora para distintos gobiernos en México, Colombia y Uruguay, así como para la Sociedad Internacional del SIDA, con sede en Ginebra, Suiza. Es autora de diversas publicaciones, analista política en televisión nacional y colaboradora regular de distintos medios de comunicación.

Arlene B. Tickner

PhD. en Estudios Internacionales por la Universidad de Miami y maestría en Estudios Latinoamericanos por la Georgetown University. Es profesora titular de la Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos de la Universidad del Rosario en Bogotá, Colombia. También fue profesora titular de la Universidad de los Andes. Sus áreas de investigación incluyen la política exterior colombiana, las relaciones entre Colombia y Estados Unidos, la seguridad hemisférica y andina, y el pensamiento crítico y del Sur global en Relaciones Internacionales. Además de sus actividades académicas, ha sido columnista semanal del diario *El Espectador* desde 2008. En enero de 2023 fue designada como embajadora y representante permanente adjunta de Colombia ante Naciones Unidas en Nueva York.

Francisco J. Verdes-Montenegro

Doctor en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid (UCM), reconocido con el Premio Extraordinario por su tesis centrada en la dimensión de seguridad regional en la Unión de Naciones

Suramericanas (UNASUR, 2010-2017). Cuenta con una década de experiencia como investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI-UCM), y su área de especialización es América Latina y el Caribe, con líneas de investigación que giran en torno a las cuestiones de paz, seguridad y desarrollo. Asimismo, ha sido asesor parlamentario y gubernamental. Investigador en el área de Estudios y Análisis de la Fundación Carolina, actualmente es profesor de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM.

Inge Helena Valencia

PhD. en Antropología por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (EHESS) de París. Actualmente es profesora titular de la Universidad Icesi. Entre sus intereses académicos están las políticas de reconocimiento multicultural, las dinámicas del narcotráfico y el crimen organizado, la seguridad y la construcción de paz en Colombia y Latinoamérica. Ha sido becaria de programas como la Fábrica de Ideas del Centro de Estudios Afro-orientales en Brasil, e investigadora del Ciesas-México y del programa Drogas Seguridad y Democracia del Social Science Research Council. Asimismo, tiene experiencia en la ejecución de proyectos con organizaciones como OIM, International Development Research Center de Canadá y la Fundación Friedrich Egbert Stiftung. Actualmente forma parte de la red de expertos de Global Iniciative Against Organized Crime.

El estudio de la dinámica de la militarización y el militarismo en América Latina plantea interrogantes referidos al rol de los actores políticos en el contexto de la crisis de los regímenes democráticos, y a la evolución de las relaciones civiles y militares en la región. Una adecuada caracterización de la situación puede contribuir a la mejor comprensión del actual momento de "interregno" internacional, así como de los retos de la cooperación y el multilateralismo. Este libro pretende alimentar la reflexión sobre los desafíos que afrontan las relaciones cívico-militares en el siglo XXI, y sus repercusiones en la calidad de las democracias en América Latina.

Fundación Carolina
AGENDA 2030
Cooperación Española